

UiO • Det juridiske fakultet

Identitetsavklaring som grunnlag for frihetsberøvelse

Fengsling etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a)

Kandidatnummer: 591

Leveringsfrist: 25.04.2014

Antall ord: 17 873



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Oppgavens tema	1
1.2	Avgrensninger	1
1.3	Forkortelser og begrepsavklaring	1
1.4	Rettskilder	2
1.5	Inndeling av oppgaven	4
2	GENERELT UTGANGSPUNKT	4
2.1	Rettslige rammer	4
2.1.1	Forholdet til straffeprosessloven	4
2.1.2	Formålet med bruk av tvangsmidler	5
2.1.3	Lovkravet etter Grunnloven § 99	6
2.1.4	Legalitetsprinsippet	6
2.1.5	Forholdet til politiloven	6
2.2	Forholdet til folkeretten	7
2.2.1	Suverenitetsprinsippet	7
2.2.2	Forholdet EMK	7
2.3	Ansvarsfordelingen i utlendingsforvaltningen	9
2.3.1	De ulike aktører på utlendingsfeltet	9
3	IDENTITETSAVKLARING	14
3.1	Innledning	14
3.2	Identitetsløse utlendinger	14
3.2.1	Hvor mange oppholder seg ulovlig i landet?	14
3.2.2	Hvem oppholder seg ulovlig i landet?	14
3.2.3	Hvorfor mangler utlendingen identitetspapirer?	15
3.2.4	Bruk av uriktig identitet og falske reisedokumenter	16
3.3	Hensynene bak identitetsavklaring	17
3.3.1	Forvaltningsmessige hensyn	17
3.3.2	Kriminalitetsforebyggende hensyn	18

3.4	Utlendingens opplysningsplikt.....	19
3.4.1	Plikten til å medvirke til å avklare egen identitet.....	19
3.4.2	Når anses identiteten dokumentert.....	21
3.5	Politiets adgang til å foreta utlendingskontroll	22
3.5.1	Alminnelig utlendingskontroll	22
3.6	Konsekvensen av å ikke samarbeide om å avklare sin identitet eller oppgi uriktig identitet	24
3.6.1	Frihetsberøvelse	24
3.6.2	Forvaltningsrettslig sanksjon	25
3.6.3	Strafferettslig reaksjon	26
3.6.4	Forvaltningsrettslig sanksjon i tillegg til strafferettslig reaksjon.....	27
3.7	Hvordan avklare utlendingens identitet?.....	28
3.7.1	Politiets metoder ved identitetsavklaring.....	28
4	FRIHETSBERØVELSE I IDENTIFISERINGSHENSIKT	32
4.1	Innledning.....	32
4.2	Om bruk av tvangsmidler	32
4.2.1	Oversikt over tvangsmidlene	33
4.3	Krav om forholdsmessighet	35
4.3.1	Om forholdsmessighetsprinsippet.....	35
4.4	Når kan utlendingen pågripes?	36
4.4.1	Om utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a).....	36
4.4.2	Formålet med frihetsberøvelsen.....	37
4.4.3	Vilkåret om ”konkrete holdepunkter”	37
4.4.4	Vilkåret ”ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet”	40
4.4.5	Uriktig identitet og nektelse av å oppgi identitet	42
4.4.6	Forholdsmessighetsvurderingen ved frihetsberøvelse	42
4.4.7	Fengslingsalternativer	46
4.5	Når må utlendingen fremstilles for en domstol?	47
4.5.1	Er det behov for tredagersfrist i utlendingssaker?	48
4.5.2	Følgen av å oversitte fremstillingsfristen.....	50
4.5.3	Når har utlendingen krav på prosessfullmektig?.....	51
4.6	Utlendingsinternatet	51
4.7	Hvor lenge kan utlendingen frihetsberøves?	52

4.7.1	Fengslingsperiodens lengde	52
4.7.2	12-ukersfristen – kravet om ”særlige grunner”	53
4.7.3	Plikt til å løslate når formålet er oppnådd	59
4.7.4	Grensen for total fengslingstid – 18-månedersgrensen	60
5	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER	63
6	LITTERATURLISTE	64
6.1	Litteratur	64
6.2	Juridiske artikler / utredninger	64
6.3	Publikasjoner	64
6.4	Lovgivning	65
6.4.1	Norske lover	65
6.4.2	Traktater	65
6.4.3	EU-direktiver og forordninger	66
6.5	Forskrifter	66
6.6	Rettspraksis	66
6.6.1	Norske dommer og kjennelser	66
6.6.2	Internasjonale dommer	68
6.7	Forarbeider	68
6.7.1	NOU	68
6.7.2	Proposisjoner	68
6.7.3	Stortingsdokumenter	69
6.7.4	Andre regjerings- og stortingsdokumenter	69
6.8	Rundskriv	69
6.8.1	Riksadvokaten	69
6.8.2	Politidirektoratet	69
6.8.3	UDI	70
6.9	Nettsider	70

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema

Utlendinger som søker opphold i Norge plikter å dokumentere sin identitet, men kun 1 av 10 asylsøkere har identitetspapirer på seg når de kommer til landet. I tillegg oppholder mange tusen utlendinger seg ulovlig i landet. Kjent identitet er en forutsetning for å kunne returnere utlendinger som er bortvist eller utvist fra Norge. Identitetsavklaring er således en viktig oppgave for utlendingsmyndighetene. Frihetsberøvelse er det mest inngripende virkemiddel en stat kan iverksette mot enkeltindivider og vanligvis er det kun brudd på straffebestemmelser som gir adgang til fengsling.¹ Utlendingsloven gir imidlertid myndighetene anledning til å frihetsberøve utlendinger med uavklart identitet på visse vilkår.

Formålet med oppgaven er å gi en oversikt over hvilke utfordringer politiet står overfor i møtet med utlendinger som har ukjent identitet og hvilke virkemidler som kan tas i bruk for å avklare identiteten, med spesiell fokus på frihetsberøvelse.

1.2 Avgrensninger

Oppgaven behandler frihetsberøvelse med hjemmel i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a). Det avgrenses mot utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b) som hjemler frihetsberøvelse ved unndragelsesfare i påvente av retur, og mot § 106 første ledd bokstav c) – f).

1.3 Forkortelser og begrepsavklaring

PU	Politiets utlendingsenhet
Trandum	Politiets utlendingsinternat
Identitet	Kjennetegn som er egnet til å identifisere en person (navn, fødselsdato, fingeravtrykk, statsborgerskap).
Utlending	Enhver som ikke er norsk statsborger, jf. utlendingsloven § 5 første ledd.

¹ Prop. 138 L (2010-2011) s. 35

Asylsøker	Utlending som oppholder seg i Norge og som har søkt beskyttelse etter utlendingsloven § 28.
Uttransport	Tvangsmessig retur av utlending uten lovlig opphold i riket. Utlendingen ledsages av en eller flere polititjenestemenn.
Utreisekontroll	Utreisekontroll benyttes når utlendingen velger å reise frivillig. Politiet eskorterer utlendingen til flyplassen og ser til at vedkommende kommer seg om bord på flyet.

1.4 Rettskilder

Den sentrale rettskilden innen utlendingsretten er Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 15. mai 2008 nr. 35. Loven trådte i kraft 1. januar 2010. Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) av 2009 utfyller lovens bestemmelser. Lovtekstens ordlyd er det naturlige utgangspunkt. For å forstå bakgrunnen for loven og hensikten med bestemmelsene, er lovens forarbeider viktige rettskilder. Ordlyden suppleres videre av rettspraksis, instruks, retningslinjer og juridisk teori. Oppgaven bygger på juridisk metode i henhold til alminnelig rettskildelære.

Utlendingsloven skal tolkes i samsvar med Norges internasjonale regler, når disse styrker utlendingens rettsstilling, jf. utlendingsloven § 3. Med ”internasjonale regler” siktes det til alle folkerettslige regler som Norge er bundet av. Reglene i utlendingsloven forutsettes å være i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene, men dersom det oppstår tvil om anvendelsen av en bestemmelse, innebærer § 3 at man skal velge det tolkningsresultat som samsvarer med den folkerettslige regelen.² Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven³ og har ved motstrid forrang foran annen norsk lovgivning, jf. § 3.

Utlendingsloven § 80 lyder: ”Forvaltningsloven gjelder når ikke annet følger av loven her”. Det betyr at utlendingsloven er en forvaltningsrettslig lov og at Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) er en relevant rettskilde. Utlendingen

² Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 401

³ Lov av 21. mai 1999 nr. 30

dingsloven er spesiell forvaltningsrett og prinsippet om *lex specialis* innebærer at utlendingsloven går foran forvaltningsloven. Forvaltningsrettens generelle prinsipper gjelder også på utlendingsrettens område.

Enkelte bestemmelser i utlendingsloven henviser til straffeprosessloven og disse gjelder da tilsvarende ”så langt de passer”, jf. blant annet § 105 annet ledd siste punktum og § 106 tredje ledd fjerde punktum. Det innebærer at Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25 (straffeprosessloven) er en sentral rettskilde.

Politiets adgang til å bruke tvangsmidler er hjemlet i Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53 (politiloven). Det er særlig lovens § 6, § 8 og § 10 som er aktuelle på utlendingsrettens område.

Brudd på utlendingsloven straffes med hjemmel i lovens § 108. Enkelte brudd, som det å gi falsk forklaring, er også straffbart etter straffeloven. Det innebærer at Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven) også er en rettskilde på utlendingsrettens område.

Av de fengslingskjennelser som er aktuelle rettskilder for denne oppgaven, finnes det mange tingrettsavgjørelser, en god del fra lagmannsretten og noen veldig få fra Høyesterett. Kun én av nyere dato.⁴ Kjennelser fra tingretten og lagmannsretten har ikke den autoritet som Høyesterett har, men kan likevel være illustrerende for hva som er vanlig praksis på utlendingsrettens område. Jeg har gått igjennom mange upubliserte fengslingskjennelser og praksis er forholdsvis samsvarende.

I arbeidet med oppgaven har jeg hatt mulighet til å snakke med jurister og politietterforskere ved Politiets utlendingsenhet og Utlendingsenheten ved Romerike politidistrikt. Jeg har også besøkt Gardermoen politistasjon og fått et innblikk i hvordan etterforskerne arbeider med identitetsavklaringer der. Dette har gitt meg forståelse for hvordan politiet arbeider på utlendingsfeltet og hvordan reglene fungerer i praksis.

⁴ Rt-2009-797

1.5 Inndeling av oppgaven

Avhandlingens første del gjør rede for hvilke rettslige rammer utlendingsmyndighetene arbeider innenfor og forholdet til internasjonale regler. Andre del omhandler identitetsavklaring og siste del gjør rede for reglene om frihetsberøvelse, i den hensikt å avklare utlendingens identitet.

2 Generelt utgangspunkt

Utgangspunktet etter forvaltningsretten er at den som søker en rettighet må sannsynliggjøre at vilkårene for å bli tilkjent den aktuelle retten er oppfylt.⁵ Av dette følger hovedregelen om at utlendinger som søker opphold i Norge skal dokumentere identiteten sin, ved å vise pass eller annet godkjent reisedokument, jf. utlendingsloven § 8. En utlending som søker beskyttelse i henhold til utlendingsloven § 28 plikter å medvirke til å avklare sin identitet, jf. lovens § 83. Medvirkningsplikten etter § 83 gjelder for alle utlendinger, ikke bare asylsøkere. Denne bestemmelsen behandles i punkt 3.4. Det fremgår også av utlendingsloven § 93 at asylsøkere plikter å fremlegge nødvendig dokumentasjon og medvirke til å innhente nødvendige opplysninger om asylsaken.

Dersom utlendingen ikke ønsker å samarbeide til å klarlegge identiteten, eller dersom politiet mistenker at vedkommende oppgir falsk identitet, kan politiet benytte tvangsmidler for å bringe identiteten på det rene.

2.1 Rettslige rammer

2.1.1 Forholdet til straffeprosessloven

Hjemmelen for bruken av tvangsmidler i utlendingsrettslig sammenheng finnes i utlendingsloven §§ 99 - 106. Tvangsmidlene er forvaltningsprosessuelle tvangsmidler, og fengsling etter utlendingsloven er en administrativ frihetsberøvelse.⁶ Det følger av utlendingslovens karakter

⁵ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 318

⁶ NOU 2004:20 s. 339

av å være en forvaltningsrettslig lov. En sak om fengsling etter utlendingsloven er en sivil sak, utlendingen blir som utgangspunkt plassert i fengslig forvaring, i retten omtales utlendingen som ”fremstilte” og advokaten er ”prosessfullmektig”. I praksis følges straffeprosesslovens regler når det gjelder fremgangsmåten.⁷

Det at flere bestemmelser i utlendingsloven henviser til bestemmelser i straffeprosessloven, betyr ikke at straffeprosesslovens øvrige regler kommer til anvendelse.⁸

Henvisningene fører imidlertid til at det er lett å blande de to lovene. Det ser man også eksempler på fra rettspraksis. Man kan ofte se i kjennelser at fremstilte kalles ”siktete” og prosessfullmektig ”forsvarer”⁹ og ved forholdsmessighetsvurderingen vises det ofte til straffeprosessloven § 170a i stedet for utlendingsloven § 99.¹⁰ Utlendingslovens henvisninger til straffeprosessloven er kritisert i juridisk litteratur, blant annet i utredningen til Husabø og Suominen¹¹ og av Vigdis Vevstad i Utlendingsloven Kommentartutgave.¹² Husabø og Suominen påpeker spesielt at sammenblanding av slike begreper som ”siktet” og ”forsvarer” er uheldig, da det kan gi inntrykk av at det hefter noe kriminelt ved utlendingen. Begrepet ”siktet” har også rettsfølger knyttet til seg, jf. straffeprosessloven kapittel 8. Vevstad bemerker at det er en lettvinnt form for lovteknikk å henvise til at straffeprosesslovens regler gjelder ”så langt de passer” og ingen ideell løsning, da det ikke alltid er lett å vite hva som passer og ikke passer.

2.1.2 Formålet med bruk av tvangsmidler

Formålet med bruk av utlendingslovens tvangsmidler er at de skal være til hjelp i avgjørelsen eller gjennomføringen av vedtak i utlendingssaker.¹³ Dette innebærer å bidra til avklaring av identitet og sikre iverksetting av vedtak som medfører at utlendingen må forlate riket.¹⁴

⁷ Vevstad (2010) s. 574

⁸ Rt-1994-423 s. 424

⁹ For eksempel LB-10-185293 og LB-10-144856

¹⁰ For eksempel LB-10-203073

¹¹ Husabø/Suominen (2012) s. 10 og 11

¹² Vevstad (2010) s. 542

¹³ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s 343

¹⁴ Vevstad (2010) s. 539

Dersom det iverksettes etterforskning av en straffesak i forbindelse med utlendingssaken, vil straffeprosesslovens regler om bruk av tvangsmidler komme til anvendelse. Formålet med bruk av straffeprosesslovens tvangsmidler er etterforskning og avklaring av straffbare forhold.¹⁵ I enkelte tilfeller vil brudd på utlendingsloven også bety brudd på straffebud. Dette behandles i punkt 3.6.3.

2.1.3 Lovkravet etter Grunnloven § 99

Kravet om lovhjemmel følger uttrykkelig av Grunnloven § 99, som krever lovhjemmel ved fengsling. Frihetsberøvelse er inngrep i den personlige frihet og regnes som et stort inngrep, noe som betyr at her er kravet til lovhjemmel særlig strengt.¹⁶

2.1.4 Legalitetsprinsippet

Utlendingsmyndighetenes maktutøvelse overfor utlendinger begrenses av forvaltningsrettslige prinsipper.¹⁷ Blant disse er legalitetsprinsippet det mest sentrale. Legalitetsprinsippet, som sier at inngrep i borgernes rettssfære må ha hjemmel i lov, er et ulovfestet konstitusjonelt prinsipp, noe som innebærer at det også kreves lovhjemmel for andre tvangsmidler enn fengsling.¹⁸

2.1.5 Forholdet til politiloven

Utlendingslovens regler om tvangsmidler må ses i sammenheng med politilovens regler om maktbruk. Politiloven § 6 angir grunnprinsippene for utøvelse av politimyndighet. Materielt sett kan politiloven § 6 betraktes som en presisering og oppsummering av de grunnprinsippene som gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse og forvaltningsmyndighet.¹⁹ Akkurat som politiloven § 6, stiller utlendingsloven krav om forholdsmessighet, hensiktsmessighet og nød-

¹⁵ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 343

¹⁶ Aall (2011) s. 103 og 109

¹⁷ Øyen (2013) s. 25

¹⁸ Husabø/Suominen (2012) s. 12

¹⁹ Auglend (2004) s. 409

vendighet ved bruk av tvangsmidler, jf. utlendingsloven § 99. Forholdsmessighet behandles i kapittel 4. For øvrig setter politiets alminnelige prinsipper, saklighetsprinsippet og likebehandlingsprinsippet, skranker for utlendingskontrollen.²⁰

2.2 Forholdet til folkeretten

2.2.1 Suverenitetsprinsippet

Utgangspunktet er at statene i henhold til suverenitetsprinsippet selv bestemmer hvem som skal få opphold på sitt territorium. Statene har et legitimt behov for å kontrollere sine grenser og selv bestemme hvem som skal få reise inn og ut av landet.²¹

Dette prinsippet er også lagt til grunn av EMD i saken Saadi mot Italia, som sier at statene *”as a matter of well-established international law, and subject to their treaty obligations ... the right to control the entry, residence and removal of aliens.”*²²

Statene har imidlertid forpliktelser som følger av de internasjonale menneskerettighetene, noe som begrenser friheten etter suverenitetsprinsippet.

2.2.2 Forholdet EMK

EMK artikkel 3 viser til at ingen må bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Artikkel 3 er relevant i forhold til bruken av tvangsmidler. Bestemmelsen forbyr ikke rettmessig tvang. Tvangsmidlene må imidlertid ikke brukes på en slik måte at de utgjør umenneskelig eller nedverdiggende behandling av utlendingen.²³

²⁰ NOU 2004:20 s 293

²¹ Øyen (2013) s. 24

²² Sak 37201/06

²³ Ot. prp. nr. 28 (2006-2007) s. 13

2.2.2.1 De grunnleggende vilkår for frihetsberøvelse etter EMK

Folkeretten åpner for at myndighetene kan fengsle utlendinger på visse vilkår. Etter EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f kan fengsling brukes for å hindre ulovlig innreise eller sikre utreise. I tilfeller hvor utlendingen ikke samarbeider om identitetsavklaring, er også EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav b relevant. Bestemmelsen viser til at frihetsberøvelse kan foretas dersom utlendingen ikke etterkommer et lovlig pålegg av en domstol eller for å sikre at en forpliktelse foreskrevet ved lov blir oppfylt.

2.2.2.2 Lovkravet etter EMK

EMK fastsetter et strengt lovkrav ved bruk av tvangsmidler. EMK artikkel 5 nr. 1 bestemmer at frihetsberøvelse kun kan skje ”i samsvar med en framgangsmåte foreskrevet ved lov”. Fengsling må altså ha hjemmel i lov og inngrepet må ikke være vilkårlig. Bruk av tvangsmidler er inngrep i den enkeltes privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1. Frihetsberøvelse er et stort inngrep overfor utlendingen og slike inngrep kan bare finne sted dersom det er ”i samsvar med loven” og ”nødvendig i et demokratisk samfunn”, jf. artikkel 8 nr. 2. Hva som ligger i vilkåret ”nødvendig i et demokratisk samfunn”, er utdypet i rettspraksis fra EMD. Kravet om forholdsmessighet er sentralt i vurderingen.²⁴ Det må foreligge et vesentlig samfunnsmessig behov for fengsling og inngrepet må være forholdsmessig i forhold til formålet.

At inngrepet skal være foreskrevet ved lov, innebærer krav om at de nasjonale regler skal være forenlige med rettsstatsprinsippet. Noe som igjen innebærer at rettsreglene skal være tilgjengelige og forutberegnelige for den enkelte. I tillegg gjelder klarhetskravet, det vil si at rettsreglene skal utformes slik at innholdet er klart og forståelig, slik at utlendingen har mulighet til å innrette seg etter dem.²⁵

De menneskerettslige forpliktelsene blir ivaretatt ved at utlendingsmyndighetene må vurdere frihetsberøvelsen opp mot forholdsmessighetsprinsippet i utlendingsloven § 99.

²⁴ Vevstad (2010) s. 577

²⁵ NOU 2009:15 s. 62, jf. Husabø/Suominen (2012) s. 12 og 13

2.3 Ansvarsfordelingen i utlendingsforvaltningen

2.3.1 De ulike aktører på utlendingsfeltet

2.3.1.1 Stortinget

Stortinget fastsetter rammene for innvandringspolitikken, jf. utlendingsloven § 75. Formålet med utlendingsloven er å regulere og kontrollere utlendingers inn- og utreise, og opphold i Norge. Dette skal skje i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser, jf. utlendingsloven § 1.

2.3.1.2 Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å utforme asyl- og innvandringspolitikken.²⁶ Departementet gir instruks og retningslinjer om lovtolkningen, og gir forskrifter til loven.

2.3.1.3 Utlendingsdirektoratet (UDI)

UDI iverksetter og bidrar til å utvikle asyl- og innvandringspolitikken. Det er UDI som behandler søknader om asyl, visum, familieinnvandring, arbeids- og studietillatelser, bosettingstillatelse (permanent oppholdstillatelse) og reisedokument. UDI gjør vedtak om bortvisning og utvisning og sørger for at asylsøkere får plass på asylmottak mens de venter på saksbehandlingen.²⁷

2.3.1.4 Utlendingsnemnda (UNE)

UNE er et politisk uavhengig organ under Justis- og beredskapsdepartementet og klageinstans i asyl- og utlendingssaker.²⁸

²⁶ Regjeringen

²⁷ UDI

²⁸ UNE

2.3.1.5 Politidirektoratet (POD)

POD har det overordnede ansvar for politietaten og er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Hovedoppgavene til direktoratet er faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer.²⁹

2.3.1.6 Nasjonalt ID-senter (NID)

NID er et ekspertorgan underlagt Politidirektoratet som arbeider med identitet og dokumenter innen utlendingsfeltet. Senterets hovedoppgaver er å bistå utlendingsforvaltningen og politiet med å avklare utlendingers identitet.³⁰

2.3.1.7 Utenriksstasjonene

Utenriksstasjonene bistår i arbeidet med å verifisere dokumenter og kontrollere opplysninger opp mot myndighetene i hjemlandet. Se punkt 3.7.1.6.

2.3.1.8 Landinfo

Landinfo er en faglig uavhengig enhet underlagt UDI. Enhetens oppgave er å samle inn informasjonen utlendingsforvaltningen måtte ha behov for, vurdere og tolke denne informasjonen og videreformidle landkunnskapen til de øvrige utlendingsmyndighetene.³¹

2.3.1.9 Politiets utlendingsenhet (PU)

Politiets utlendingsenhet er et særorgan underlagt Politidirektoratet (POD).

Hovedoppgavene til Politiets utlendingsenhet er registrering og identifisering av alle asylsøkere, iverksetting av negative vedtak i asylsaker og koordinering av alle uttransporteringer av

²⁹ POD

³⁰ NID

³¹ Landinfo

utlendinger uten lovlig opphold i Norge.³² Det er PU som har ansvaret for å veilede asylsøkeren om plikten til å medvirke til å avklare sin identitet i henhold til utlendingsloven § 83.³³ Samtidig skal det informeres om hvilke konsekvenser det kan få for utlendingen dersom han ikke samarbeider, jf. utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a), jf. § 106 første ledd bokstav a), jf. § 108.

2.3.1.10 Politidistriktene

Det er politidistriktene som har saksansvaret der utlendingen ikke har søkt asyl. Politidistriktene har ansvaret for identitetsarbeidet i egne saker. Det innebærer at dersom et politidistrikt har fengslet en utlending med hjemmel i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a), så er det dette politidistriktet som har ansvaret for å jobbe videre med å klarlegge utlendingens identitet. PU har imidlertid et nasjonalt ansvar for å bistå politidistriktene med kontrollvirksomhet og identitetsavklaringer.³⁴

2.3.1.11 Politiets ansvarsområder som utlendingsmyndighet

Politiets ansvarsområder som utlendingsmyndighet er klargjort i Politidirektoratets rundskriv av 22. februar 2012.³⁵ Rundskrivet beskriver politiets oppgaver i forbindelse med søknader om asyl, identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven. Politiet har et generelt ansvar for å avklare om utlendinger oppholder seg ulovlig i Norge, og å bringe deres identitet på det rene, jf. utlendingsloven § 21.

Politiet har flere forvaltningsmessige oppgaver etter utlendingsloven. De er saksforberedende organ for UDI og har også selvstendig avgjørelsesmyndighet i enkelte saker, blant annet om bortvisning når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt, jf. utlendingsloven § 18 første ledd, jf. utlendingsforskriften § 5-2 første ledd. Politiet foretar undersøkelser om det foreligger

³² RPOD-2012-5 s. 3

³³ RS-2012-009 punkt 6.2

³⁴ RPOD-2012-5 s. 4

³⁵ RPOD-2012-5

grunnlag for bortvisning og utvisning i samsvar med utlendingsloven §§17, 66, 67 og 68, samt §§121 og 122.

Det er politiet som iverksetter vedtak fattet av UDI og UNE. Dersom en asylsøker som har fått pålegg om å forlate landet ikke gjør dette frivillig, så er det politiet som er ansvarlige for å sørge for uttransportering, jf. utlendingsloven § 90.

Politiet har kontrollopgaver etter utlendingsloven. Det er politiet som har ansvaret for grensekontrollen, jf. utlendingsloven § 22 og som gjennomfører inn- og utreisekontroll ved ytre Schengen-grense, jf. utlendingsloven § 15.

Brudd på utlendingsloven straffes med hjemmel i utlendingsloven § 108. Det er politiet som har ansvar for å gjennomføre strafferettslig forfølgning. Se punkt 3.6.3.

2.3.1.12 Forskjellen mellom politidistriktene og PU

En må sondre mellom politidistriktenes og PUs arbeidsmetode. PU behandler kun asylsaker og arbeidet med å avklare utlendingens identitet starter allerede ved asylregistreringen. En utlending som ikke samarbeider om å avklare identiteten, kan fengsles med hjemmel i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a). Det gir PU mulighet til å ha kontroll med utlendingen, inntil identiteten er verifisert og vedkommende kan returneres.

For politidistriktene starter derimot en sak om identitetsavklaring ofte som en straffesak. Utlendingen overtrer straffeloven, for eksempel ved å avgi falsk forklaring jf. straffeloven § 166 eller opptre med falske dokumenter, som rammes av straffeloven § 182, eller ved å nekte å oppgi personopplysninger, jf. straffeloven § 333. Ved bruk av tvangsmidler i slike saker må politiet forholde seg til reglene i straffeprosessloven.

Et eksempel kan være at en utlending som stoppes i tollen på Oslo lufthavn fremviser et falskt pass. Dersom utlendingen ikke søker asyl, er det Romerike politidistrikt som har ansvar for å avklare utlendingens identitet. Som hovedregel vil utlendingen anmeldes for bruk av falske dokumenter, jf. straffeloven § 182, og vil da i praksis dømmes og sone en straff for lovbruddet. Politiet vil arbeide med å avklare utlendingens identitet mens soningen pågår. Ved avklart

identitet etter endt soning, vil utlendingen som hovedregel utvises fra landet. Dersom politiet ikke har klart å klarlegge identiteten i løpet av soningstiden, vil utlendingen kunne fengsles med hjemmel i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a), og plasseres på Trandum mens politiet fortsetter identitetsarbeidet.

3 Identitetsavklaring

3.1 Innledning

Det er store utfordringer knyttet til arbeidet med identitetsavklaring av utlendinger. Det er blitt et økende problem at personer med uklar identitet, som har fått avslag på sin asylsøknad, oppholder seg ulovlig i Norge.³⁶ I dette kapitlet redegjør jeg for hvem som oppholder seg ulovlig i landet, for den økende bruken av uriktig identitet og falske identitetspapirer, og for hensynene bak identitetsavklaringen. Videre belyser jeg reglene om utlendingens medvirkningsplikt og politiets adgang til å foreta utlendingskontroll. Til slutt drøfter jeg hvilke konsekvenser det kan få dersom utlendingen ikke samarbeider om å avklare identiteten, slik han plikter etter utlendingslovens regler.

3.2 Identitetsløse utlendinger

3.2.1 Hvor mange oppholder seg ulovlig i landet?

Nøyaktig hvor mange som oppholder seg ulovlig eller som lever med ukjent identitet i Norge er usikkert, men man vet at det er snakk om et stort antall personer. I følge en beregning fra Statistisk sentralbyrå, gjort i 2006, kan det dreie som om rundt 18 000 personer. Tallet er noe usikkert, men det antas at mellom 10 500 og 32 000 utlendinger oppholder seg ulovlig i landet til enhver tid.³⁷

3.2.2 Hvem oppholder seg ulovlig i landet?

Hvem det er som oppholder seg ulovlig i landet vet myndighetene noe om. En stor andel er asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden sin, og som ikke har returnert frivillig. Det vil si at de har oversittet utreisefristen som UDI har gitt dem. Hvert år forsvinner mange asylsøkere fra asylmottakene de er registrert ved. Institutt for samfunnsforskning gjennomførte i 2012 en undersøkelse som viser at 20 % av alle asylsøkere som ble registrert på mottak mel-

³⁶ Prop. 138 L (2010-2011) s. 25

³⁷ Prop. 1 S (2013-2014) s. 186

lom 2008 og 2011 er registrert som forsvunnet.³⁸ Mange av disse vet vi lite eller ingenting om. En del av dem har kanskje dratt til andre europeiske land, men sannsynligheten er stor for at flere av disse oppholder seg ulovlig i Norge. Et økende antall personer tar seg ulovlig inn i landet, på egenhånd eller ved hjelp av menneskesmuglere. Dette er mennesker som vi ofte ikke kjenner identiteten til.

3.2.3 Hvorfor mangler utlendingen identitetspapirer?

Rundt 90 prosent av asylsøkerne som kommer til Norge har ikke identitetspapirer med seg.³⁹ De fleste kvitter seg med identitetspapirene sine etter ankomst. Utlendingen har som regel behov for reisedokumenter for å kunne gjennomføre den lange reisen fra hjemlandet til Norge. I forarbeidene til utlendingsloven vises det til at det erfaringsmessig avdekkes identitetsdokumenter på langt flere asylsøkere ved kontroll langs svenskegrensen, enn hos dem som selv melder seg hos politiet i Norge.⁴⁰

Politiet på Oslo lufthavn har erfaring med at pass og andre identitetsdokumenter ofte dukker opp i septiktanken på fly, dersom de har tid og kapasitet til å lete der. Septikanlegget på hovedflyplassen er tilrettelagt for at man forholdsvis enkelt kan lete etter det som blir skylt ned i flytoalettet. Tollvesenet på Gardermoen avdekker en rekke pass og andre identitetsdokumenter som sendes i posten. Disse leveres Gardermoen politistasjon og politiet har på den måten avdekket identiteten til en rekke utlendinger med ukjent identitet.

Det kan være flere årsaker til at utlendingen velger å kvitte seg med identitetspapirene sine. Menneskesmuglere anbefaler ofte at man ikke viser frem identitetsdokumenter.⁴¹ Mange av utlendingene som kommer til Norge har ikke et reelt beskyttelsesbehov, jf. utlendingsloven § 28, og vet dermed at de ikke vil få asyl i Norge. Utlendingen kvitter seg med identitetspapirer fordi vedkommende ikke ønsker å medvirke til at han returneres til hjemlandet. Norge kan ikke returnere en utlending som myndighetene ikke kjenner identiteten til. Det utstedes ikke

³⁸ Rapport 2012:2

³⁹ PU årsmelding 2012

⁴⁰ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 263

⁴¹ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 51

reisedokumenter til en person som ikke har sikker identitet. Hjemlandet myndigheter vil heller ikke godta å ta en utlending i retur, dersom vedkommende ikke er verifisert som statsborger av det aktuelle landet.

3.2.3.1 Flyktninger

UDI understreker at i mange tilfeller finnes det en naturlig forklaring på mangelen på identitetspapirer, som utlendingen ikke kan klandres for. Dersom vedkommende er forfulgt i hjemlandet, har han kanskje ikke mulighet til å få utstedt pass. Ikke alle lands myndigheter utsteder identitetspapirer. Utlendingen kan også ha flyktet og derfor ikke hatt tid til å få med seg dokumentene.⁴² Det følger av utlendingsloven § 83 at utlendingen plikter å medvirke ”i den grad utlendingsmyndighetene krever det”, noe som innebærer at myndighetene har anledning til å bruke skjønn og kan ta hensyn til om utlendingen har en troverdig forklaring på hvorfor han ikke innehar identitetspapirer.

3.2.4 Bruk av uriktig identitet og falske reisedokumenter

Et stort antall utlendinger velger å operere med uriktig identitet og kvitter seg således med reisedokumentene fordi de er falske. Enkelte oppretter en fiktiv identitet, mens andre stjeler en annen persons identitet. Dette kan ha flere årsaker. Falske identitetspapirer kan brukes for å skjule at utlendingen allerede har søkt asyl i et annet europeisk land. Dublin III-forordningen⁴³ innebærer at utlendingen skal returneres til det første landet han søkte asyl i. Første asylland er ansvarlig for å behandle søknaden om beskyttelse. Det er ikke tillatt å søke asyl i flere land. Mange har et ønske om å reise til Norge for å søke asyl, men det er ikke alltid enkelt å komme seg direkte til Norge, og reiseruten innebærer derfor ofte stopp i andre europeiske land. Utlendingen kan også velge å bruke falske identitetspapirer for å skjule at han allerede er utvist fra Norge og Schengen. Erfaring viser at asylsøkere ofte vender tilbake under ny identitet, etter å ha fått avslag på tidligere asylsøknad.⁴⁴ Noen velger kanskje å skjule sin rette identitet av kriminelle årsaker. En som er ettersøkt vil kunne ha et ønske om å unndra seg strafforfølging i hjemlandet.

⁴² RS-2012-009 punkt 2.1

⁴³ (EU) nr. 604/2013

⁴⁴ NOU 2004:20 s. 149

Det er en utfordring for myndighetene å sikre seg mot at personer opptrer med falsk identitet, to identiteter eller at flere opptrer med samme identitet.⁴⁵ Høyesterett kommer i Rt-2006-1121 inn på farepotensialet og straffverdigheten bruken av falsk identitet innebærer. Saken gjaldt en gambisk statsborger som hadde overlatt passet sitt til ukjente personer. Dette, understreker Høyesterett, kan medføre en betydelig risiko og kan føre til ulovlig kryssing av landegrenser. *”Derneft kan farlige situasjoner oppstå ved uvisshet med hensyn til personers identitet. Misbruk av pass og pass på avveie er et økende problem for myndighetene, og det er en stadig mer ressurskrevende oppgave å forhindre det. Straffverdigheten ligger dermed ikke nødvendigvis i om passet er blitt misbrukt, eller hvor eller på hvilken måte det har skjedd, men i det farepotensialet som skapes.”*

Det er registrert en økende bruk av forfalskede identitetsdokumenter i hele verden. Misbruk av identitet brukes som ledd i organisert kriminalitet og utgjør en stor samfunnsøkonomisk og sikkerhetsmessig trussel.⁴⁶

3.3 Hensynene bak identitetsavklaring

3.3.1 Forvaltningsmessige hensyn

Identitetsavklaring er en av de største utfordringene på utlendingsfeltet. Arbeidet er ressurskrevende og vanskeliggjør en effektiv utlendingskontroll og et effektivt returarbeid.⁴⁷ Politiet er avhengig av sikker identitet for å kunne returnere utlendinger uten lovlig opphold. Utlendingen må ha gyldige reisedokumenter for å kunne sendes tilbake til hjemlandet.

Avklaring av utlendingens identitet er viktig for å sikre at myndighetene treffer riktige avgjørelser for rett person, og for å sikre at utlendingen ikke urettmessig får tillatelse etter utlendings- og statsborgerloven.⁴⁸

⁴⁵ RS-2012-009 punkt 2.1

⁴⁶ Alias rapporten 2011 s. 4

⁴⁷ Prop. 138 L (2010-2011) s. 5

⁴⁸ RS-2012-009 punkt 2.1

Kripos påpeker at menneskesmugling ofte kan knyttes til annen kriminalitet, som for eksempel ulovlig arbeid, skatte- og avgiftsunndragelser og ulovlig erverv av velferdsgoder.⁴⁹

Mange av dem som oppholder seg ulovlig i Norge jobber svart. En naturlig forklaring på det er at de trenger penger til livets opphold, men mangler arbeidstillatelse. Svart arbeid innebærer at arbeidstakeren ikke betaler skatt, og arbeidsgiver betaler heller ikke arbeidsgiveravgift. En utlending som opptrer med uriktig identitet kan også urettmessig motta trygdeytelser. Skatte- og trygdesvindler tapper det offentlige for betydelige midler og er et stort samfunnsproblem.⁵⁰

Bruk av uriktige personopplysninger vanskeliggjør forvaltningsmyndighetenes oppgave, det er kostnadskrevende og fører til økt saksbehandlingstid. Det medfører igjen at utlendinger oppholder seg i landet over lang tid med usikker identitet, noe som blant annet øker risikoen for at utlendinger som er etterlyst for straffbare handlinger ikke blir identifisert, og at utlevering til utenlandsk myndighet forsinkes.⁵¹

3.3.2 Kriminalitetsforebyggende hensyn

Det er av grunnleggende betydning at myndighetene kjenner identiteten til personer som bor og oppholder seg i Norge. Politiets hovedoppgave er å forebygge og bekjempe kriminalitet. For at de skal kunne gjennomføre sitt samfunnsoppdrag er det helt avgjørende at de vet hvem de har med å gjøre. Justis- og beredskapsdepartementet understreker at antall utlendinger med uavklart identitet, som oppholder seg ulovlig i landet, er bekymringsfullt.⁵²

Riksadvokaten påpeker i sine retningslinjer av 1. desember 2008 at utlendinger med ukjent identitet kan utgjøre en vesentlig sikkerhetsrisiko og et kriminalitetsproblem for det norske samfunnet.⁵³ Man ser en økning i internasjonal kriminalitet og terrorisme, der bruk av falske

⁴⁹ Kripos' trendanalyse 2013-2014

⁵⁰ NOU 2013:9 s. 73

⁵¹ RA-2005-370 s. 4

⁵² POD tildelingsbrev 2014 s. 12

⁵³ RA-2005-370 s. 3

identitetspapirer er en viktig faktor.⁵⁴ Samfunnet har et spesielt behov for å verne seg mot terrorhandlinger, og i følge Politiets sikkerhetstjeneste er det en særlig utfordring i deres kontraterrorarbeid at det oppholder seg personer med ukjent eller falsk identitet i Norge.⁵⁵

Politiets utlendingsenhet er opptatt av at sikkerhetsmessige hensyn tilsier at identitetsavklaringen bør skje så raskt som mulig, slik at Norge ikke oppfattes som et fristed for personer som ønsker å skjule identiteten sin.⁵⁶

Dette viser at utlendinger uten avklart identitet, som oppholder seg ulovlig i Norge, er en utfordring som berører alle ledd i utlendingsforvaltningen.

3.4 Utlendingens opplysningsplikt

3.4.1 Plikten til å medvirke til å avklare egen identitet

Utgangspunktet er at utlendingen har plikt til å medvirke til å avklare sin identitet, jf. utlendingsloven § 83 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 17-7. Opplysningsplikten gjelder fra innreise og til korrekt identitet er registrert. Bestemmelsen gjelder for alle utlendinger. Det følger av henvisningen til utlendingsloven § 5 første ledd at bestemmelsen gjelder ”enhver som ikke er norsk statsborger”. Og det følger av unntaksbestemmelsen i paragrafens annet ledd tredje punktum at bestemmelsen også gjelder for asylsøkere, se punkt 3.4.1.1 under.

Bestemmelsen innebærer at utlendingen har plikt til å dokumentere sin identitet ved å legge frem pass eller andre dokumenter som kan bringe på det rene hvem utlendingen er. Det kan også kreves at utlendingen innhenter, eller medvirker til å innhente, opplysninger hos myndighetene, både i Norge og i utlandet. Hva som omfattes av opplysningsplikten listes opp i utlendingsforskriften § 17-7. Listen er ikke uttømmende.

Formålet med medvirkningsplikten er å få dokumentert utlendingens identitet og på den måten få saken best mulig opplyst.⁵⁷ Plikten gjelder selv om myndighetene ikke tviler på den

⁵⁴ RS-2012-009 punkt 2.1

⁵⁵ PSTs trusselvurdering 2006

⁵⁶ PU årsmelding 2012

⁵⁷ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 342

oppgitte identiteten.⁵⁸ Dersom det senere oppstår tvil om det er korrekt identitet som er registrert på utlendingen, kan utlendingsmyndighetene når som helst pålegge utlendingen å medvirke til å avklare sin rette identitet, jf. § 83 annet ledd annet punktum.

Utlendingen har ikke bare opplysningsplikt, men en straffesanksjonert sannhetsplikt. Det følger av utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav c) at utlendingen kan straffes dersom vedkommende gir vesentlig uriktige eller villedende opplysninger. Se mer i punkt 3.6.3.

3.4.1.1 Grenser for plikten til å avklare egen identitet

Den klare hovedregel er at utlendinger som søker opphold i Norge må dokumentere identiteten sin med gyldig pass eller andre identifikasjonspapirer. Søkeren plikter å gjøre sitt beste for å legge frem nødvendig dokumentasjon og til å medvirke til å innhente de nødvendige opplysninger, jf. utlendingsloven § 93 fjerde ledd. Det følger av lovens forarbeider at det kun er i saker hvor det ikke er mulig å fremskaffe slike dokumenter, eller der det vil være sterkt urimelig å kreve det, at unntak fra hovedregelen kan gjøres.⁵⁹ I slike saker må det foretas en helhetsvurdering. Utlendingen må ha en god forklaring på hvorfor han ikke innehar identitetspapirer og han bør kunne legge frem andre papirer som kan bekrefte hvem han er. Kanskje har vedkommende kopier av papirene som kan knyttes opp mot andre bevis i saken. Om identiteten etter en slik helhetsvurdering fremstår som troverdig, vil den bli lagt til grunn i asylsaken. Departementet understreker imidlertid at tillatelse som utgangspunkt skal nektes dersom opplysningene utlendingen gir ikke er troverdige.

En asylsøker vil ikke bli pålagt å innhente opplysninger fra hjemlandet som kan komme i konflikt med beskyttelsesbehovet. Dette fremgår klart av utlendingsloven § 83 annet ledd tredje punktum og utlendingsforskriften § 17-7 annet ledd. Begrepet ”kan komme i konflikt” forutsetter ikke stor grad av sannsynlighet for at handlingen vil innebære fare for søkeren.⁶⁰ Bestemmelsen innebærer i praksis at politiet, i en asylsak, ikke tar kontakt med hjemlandets myndigheter før asylsaken er avgjort og det foreligger et effektuerbart vedtak.

⁵⁸ NOU 2004:20 s. 334

⁵⁹ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 51

⁶⁰ RS-2012-009 punkt 6.1.1

En annen sak er der hvor utlendingen ikke har søkt asyl. Dersom utlendingen mistenkes for ulovlig opphold i Norge og ikke kan, eller ønsker å legge frem identitetspapirer, vil politiet kontakte det antatte hjemlands myndigheter i et forsøk på å avklare identiteten.

3.4.2 Når anses identiteten dokumentert

Utlendingens identitet anses dokumentert når utlendingen har lagt frem pass eller annet godkjent reisedokument med nødvendig notoritet. Det er et krav at dokumentet som legges frem inneholder fotografi av utlendingen.⁶¹ Politiet vil, i samarbeid med utenriksstasjonene, foreta en dokumentkontroll for å forsikre seg om at de fremlagte dokumenter er ekte. Se mer i punkt 3.7.1.5 og 3.7.1.6 under.

Utlendinger som søker oppholdstillatelse i Norge *skal* dokumentere sin identitet ved å legge frem pass eller annet legitimasjonsdokument, jf. utlendingsforskriften § 10-2 annet ledd. Når det gjelder utlendinger som søker asyl, kreves imidlertid kun at identiteten er sannsynliggjort. Kravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det følger av utlendingsloven § 93 fjerde ledd at ”søkeren plikter å gjøre sitt beste for å fremlegge nødvendig dokumentasjon”. For asylsøkere er det således ikke fremvisning av pass eller reisedokument noe vilkår for å få beskyttelse. Hvorvidt søkerens identitet kan anses sannsynliggjort vil bero på en konkret helhetsvurdering.⁶² Utlendingsmyndighetene vil i praksis vurdere det som finnes av dokumenter og opplysninger i saken, og deretter gjøre seg opp en mening om hvor sannsynlig det er at utlendingens identitet er korrekt.

Det er et krav om at identiteten er dokumentert for at utlendingen skal få tillatelser etter utlendingsloven. Hvis identiteten ikke er dokumentert eller sannsynliggjort skal søknad om opphold i Norge som hovedregel avslås.⁶³ For å kunne returnere en utlending til hjemlandet, må det imidlertid foreligge sikker identitet. Det betyr at en utlending som har fått avslag på sin asylsøknad på bakgrunn av oppgitt identitet, ikke nødvendigvis kan returneres umiddelbart.

⁶¹ RS-2012-009 punkt 4.1

⁶² RS-2012-009 punkt 4.2

⁶³ RS-2012-009 punkt 5

Politiet må ha en sikker identitet å forholde seg til. Det innebærer i praksis at hjemlandets myndigheter må ha verifisert identiteten og akseptert tilbaketakelse.

3.5 Politiets adgang til å foreta utlendingskontroll

3.5.1 Alminnelig utlendingskontroll

Alminnelig utlendingskontroll er et viktig virkemiddel for å avklare utlendingers identitet.

Politiet kan foreta kontroll av en persons legitimasjon når det er grunn til å anta at han er utlending, og tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll, jf. utlendingsloven § 21. Det følger av henvisningen til utlendingsloven § 5 første ledd at bestemmelsen gjelder ”enhver som ikke er norsk statsborger”.

Bestemmelsen er ny i utlendingsloven av 2008. Hensynet bak bestemmelsen har vært å lovfeste politiets adgang til å kontrollere utlendingers identitet, samt å sikre at kontrollen ikke fremstår som vilkårlig og dermed oppleves diskriminerende.⁶⁴

3.5.1.1 Grunnvilkår for å foreta utlendingskontroll

Vilkårene for kontroll etter § 21 er kumulative.⁶⁵ Vedkommende som kontrolleres må antas å være ”utenlandsk statsborger” og ”tid, sted og situasjon” må gi grunn til å foreta en kontroll.

Politiet har ikke anledning til å stanse en person i kontroll kun fordi de mener han er utlending eller ikke snakker godt norsk, da dette vil oppleves som diskriminerende for den som kontrolleres. I tillegg må omstendighetene gi grunnlag for å foreta en kontroll. Her er det tilstrekkelig at ett av vilkårene er oppfylt, enten tid, sted eller situasjon må gi politiet en grunn til å kontrollere vedkommende utlending.

Utlendingskontrollen kan for eksempel komme som et resultat av at politiet har stoppet utlendingen i en trafikkontroll, eller pågrepet vedkommende med hjemmel i en annen bestemmelse. Dersom utlendingen befinner seg på grensen, for eksempel på en kafé eller et stasjonsom-

⁶⁴ NOU 2004:20 s 31 og 32

⁶⁵ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 410

råde hvor politiet av erfaring vet at utlendinger uten lovlig opphold pleier å samles, kan det gi grunn for kontroll.⁶⁶ Enkelte ganger får politiet konkrete tips fra publikum. Det kan være at personer henvender seg til politiet med opplysninger om utlendinger som de vet arbeider ulovlig, eller oppholder seg ulovlig i landet. På den bakgrunn kan politiet foreta en utlendingskontroll.

3.5.1.2 Generell identifikasjonsplikt

Enhver person har en straffesanksjonert plikt til å oppgi personalia på politiets forespørsel, jf. straffeloven § 333. Dersom vedkommende nekter å oppgi identiteten, kan politiet foreta visitasjon med hjemmel i politiloven § 10 første ledd og innbringelse etter politiloven § 8 nr. 3. Vilkåret er at politiet har en saklig grunn for å be om vedkommendes identitet.

3.5.1.3 Krav om å vise legitimasjon

Utlendingsloven § 21 går derimot lenger enn den generelle opplysningsplikten. Det følger av § 21 at politiet kan kreve at utlendingen viser legitimasjon. Det kreves ikke at utlendinger til en hver tid går med identitetspapirer på seg, men de skal kunne fremvise slike dokumenter dersom politiet ber om det.⁶⁷ Utlendingen kan derfor pålegges å hente identitetspapirer der han bor. I praksis vil politiet da kjøre utlendingen hjem og der sjekke identiteten til vedkommende.

3.5.1.4 Hensynet til kriminalitetsbekjempelse

Utlendingskontrollen ivaretar kriminalpreventive formål. Alminnelig utlendingskontroll benyttes for å bekjempe ulovlig innvandring, menneskesmugling og grenseoverskridende kriminalitet.⁶⁸ Både etter norsk rett og etter folkeretten, er det statens rett til å drive utlendingskon-

⁶⁶ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 410

⁶⁷ RPOD-2010-11 s. 5

⁶⁸ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 262

troll som er grunnlaget for bruken av tvangsmidler overfor utlendinger som har ulovlig opphold.⁶⁹

EMD kommer med følgende bemerkning i saken Saadi mot Storbritannia,⁷⁰ premiss 64: *"Whilst the general rule set out in Article 5 § 1 is that everyone has the right to liberty, Article 5 § 1 (f) provides an exception to that general rule, permitting States to control the liberty of aliens in an immigration context."* og videre *"States enjoy an "undeniable sovereign right to control aliens' entry into and residence in their territory"(...) It is a necessary adjunct to this right that States are permitted to detain would-be immigrants who have applied for permission to enter, whether by way of asylum or not."*

At utlendingsmyndighetene kan legge vekt på hensynet til å beskytte det norske samfunnet mot kriminalitet når de vurderer om frihetsberøvelse og andre tvangsmidler skal benyttes overfor utlendinger med ulovlig opphold i landet, er forutsatt i en rekke folkerettslige kilder og utenlandsk lovgivning.⁷¹

3.6 Konsekvensen av å ikke samarbeide om å avklare sin identitet eller oppgi uriktig identitet

3.6.1 Frihetsberøvelse

Politiet kan pågripe og fengsle en utlending i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a) dersom utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet, eller der det er konkrete holdepunkter for å anta at vedkommende oppgir uriktig identitet. Dette vil behandles utførlig i kapittel 4.

⁶⁹ Prop. 138 L (2010-2011) s. 29

⁷⁰ Sak 13229/03

⁷¹ Prop. 138 L (2010-2011) s. 29 og 30

3.6.2 Forvaltningsrettslig sanksjon

Dersom en utlending oppgir uriktig identitet vil en konsekvens være at tidligere gitte tillatelser eller norsk statsborgerskap tilbakekalles.⁷² Den strengeste forvaltningsreaksjonen etter utlendingsloven er utvisning.

3.6.2.1 Utvisning

Utvisning er en forvaltningssanksjon som settes overfor utlendinger som bryter reglene i utlendingsloven eller i straffeloven.⁷³ Dersom UDI fatter vedtak om utvisning, innebærer det at utlendingen plikter å forlate landet og ilegges et forbud mot senere innreise. Innreiseforbudet gjelder som utgangspunkt for hele Schengen-området og gjelder for ett, to eller fem år, jf. utlendingsforskriften § 14-2 annet ledd. Varig innreiseforbud kan gis når offentlig orden eller grunnleggende nasjonale interesser gjør det nødvendig.

For at en utlending skal kunne utvises fra landet, må de objektive vilkår i en av bestemmelsene i utlendingsloven §§ 66-68 være oppfylt. Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. En utlending uten oppholdstillatelse skal som hovedregel utvises fra Norge dersom vedkommende forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak, jf. utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a), tredje alternativ. Det betyr at dersom utlendingen gir uriktige opplysninger om sin identitet eller ikke samarbeider om å oppklare identiteten, jf. lovens §§ 21 og 83, kan det føre til at han blir utvist. Tilbakeholdelse av opplysninger av vesentlig betydning likestilles med å gi uriktige opplysninger, og faller således også inn under bestemmelsen.⁷⁴

En utlending som er utvist etter reglene i utlendingsloven § 66 kan, i påvente av uttransportering, frihetsberøves i medhold av utlendingsloven § 106, dersom det foreligger unndragelsesfare.

⁷² RS-2012-009 punkt 11

⁷³ Øyen (2013) s. 357

⁷⁴ RS-2010-024 punkt 5.4

3.6.3 Strafferettslig reaksjon

3.6.3.1 Uriktig eller åpenbart villedende opplysninger om identitet

Brudd på utlendingsloven kan straffes med hjemmel i lovens § 108. Dersom utlendingen oppgir uriktig identitet eller tilbakeholder opplysninger som er av betydning for utlendingssaken, kan vedkommende straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder, jf. lovens § 108 annet ledd bokstav c). Tilsvarende gjelder dersom opplysningsplikten etter utlendingsloven § 83 ikke overholdes eller utlendingen unnlater å etterkomme pålegg om å oppgi sin identitet, slik han plikter etter § 21, jf. utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a).

Bruk av falsk identitet, dobbel identitet og identitetstyveri er ulovlig, og utlendingen kan også straffes for falsk forklaring i medhold av straffeloven § 166 eller for bedrageri i medhold av straffeloven § 270.⁷⁵ Etter straffeloven § 333 kan den som nekter å oppgi personalia overfor offentlig myndighet straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder.

Strafforfølgingen av straffbare forhold begått i tilknytning til utlendingssaker reguleres av Riksadvokatens retningslinjer av 1. desember 2008.⁷⁶ Riksadvokaten påpeker at anmeldelse for bruk av uriktig identitet som hovedregel skal etterforskes og iretteføres dersom det er bevismessig grunnlag for det. Det gjelder selv om handlingen knytter seg til utlendingssaken og dermed også vil bli forvaltningsmessig behandlet og vanligvis føre til utvisning. Videre bemerker Riksadvokaten at det som hovedregel bør idømmes ubetinget fengsel når en utlending forsettlig eller grovt uaktsomt forsøker å villedende utlendingsmyndighetene ved å benytte uriktig identitet.

Høyesterett har flere ganger vurdert straffverdigheten i saker hvor utlendinger opptrer med uriktig identitet og gitt uttrykk for hvilke sterke allmennpreventive hensyn som gjør seg gjeldende i slike saker. Rt-2006-713 danner, i følge Riksadvokaten, et utgangspunkt for straffutmålingen i slike saker. Spørsmålet i saken var om det skulle idømmes samfunnsstraff for falsk forklaring i en asylsak. Tiltalte hadde oppgitt uriktig identitet til utlendingsmyndighetene i forbindelse med sin asylsøknad. Høyesterett understreker at det er klart alvorlig å forsøke å

⁷⁵ RS-2010-024 punkt 5.4.2.1

⁷⁶ RA-2005-370

skaffe seg to identiteter og at allmennpreventive hensyn tilsier ubetinget fengselsstraff. Tiltalte ble idømt ubetinget fengsel i 45 dager.

3.6.3.2 Straff for bruk av falske reisedokumenter

Bruk av falske dokumenter rammes av straffeloven § 182. Høyesterett understreker i Rt-2006-1121 at det i saker om misbruk av pass og bruk av falsk identitet foreligger sterke allmennpreventive hensyn og at utgangspunktet må være en kort, ubetinget fengselsstraff.⁷⁷ Kjennelsen er lagt til grunn i senere rettspraksis.⁷⁸ Misbruk av pass, bruk av forfalskede reisedokumenter og det å oppgi falsk forklaring er et økende problem og det at Høyesterett påpeker at her skal det som hovedregel reageres med ubetinget fengsel, viser at dette er noe som tas alvorlig.

Riksadvokaten viser til at straffverdigheten ved bruk av falske reisedokumenter kan sammenlignes med bruk av uriktig identitet, og at straffepåstanden som utgangspunkt bør være den samme. I praksis kombinerer utlendingen ofte oppgivelse av uriktig identitet med bruk av falske reisedokumenter. Det bør, i følge Riksadvokaten, føre til skjerpet straff.⁷⁹

3.6.4 Forvaltningsrettslig sanksjon i tillegg til strafferettslig reaksjon

En utlending som er ilagt straff eller særreaksjon for forhold som kan føre til fengselsstraff, kan etter nærmere angitte vilkår utvises fra landet.⁸⁰ Vilåret om ”ilagt straff” innebærer at et gitt forelegg må være vedtatt og en dom må være rettskraftig. Det er imidlertid ingen forutsetning at dommen er sonet, jf. utlendingsforskriften § 14-3.

En utvist utlending som har sonet en straffedom i Norge, vil enten uttransporteres den dagen han løslates, eller vedkommende blir plassert på utlendingsinternatet i påvente av effektivisering.

⁷⁷ Se punkt 3.2.4 over

⁷⁸ Jf. blant annet Rt-2007-7

⁷⁹ RA-2005-370 s. 5

⁸⁰ RS-2010-024 punkt 6.1

3.7 Hvordan avklare utlendingens identitet?

Politiet har en rekke virkemidler de kan ta i bruk i arbeidet med identitetsavklaringen.

PU bruker blant annet informasjon fra asylregistreringen, opplysninger fra politiregistre og samarbeider med andre lands myndigheter for å fastslå utlendingens identitet.⁸¹

3.7.1 Politiets metoder ved identitetsavklaring

3.7.1.1 Samtale

Politiet foretar samtaler med utlendingen. Formålet med samtalene er få personlige opplysninger som kan være til hjelp i arbeidet med å avklare vedkommendes identitet. Utlendingen har møte- og opplysningsplikt, jf. utlendingsloven § 83, jf. punkt 3.4 over. Dersom identitets-saken er en straffesak, vil politiet foreta et avhør av utlendingen. En vesentlig forskjell fra reglene i utlendingsloven, er at som mistenkt i en straffesak har ikke utlendingen plikt til å forklare seg, jf. straffeprosessloven § 230, jf. § 232. Utlendingen plikter imidlertid å oppgi personalia jf. straffeloven § 333.

3.7.1.2 DNA-test

For å fastslå om det foreligger familierelasjon i saker hvor det ikke finnes tilstrekkelig dokumentasjon, kan partene tilbys DNA-test, jf. utlendingsloven § 87. Det er PU som har ansvaret for at DNA-test blir gjennomført.⁸² Testen er frivillig, men dersom utlendingen velger å ikke la seg teste, skal han gjøres oppmerksom på at det kan få betydning for vurderingen av saken hans. Dersom utlendingen nekter å la seg DNA-teste kan det spørres om han da ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet, slik han plikter etter utlendingsloven § 83 annet ledd. Det kan tenkes at dette vil kunne være et relevant moment i vurderingen av om tvangsmidler skal benyttes.

Et eksempel er Nedre Romerike tingretts kjennelse av 29. april 2009. Utlendingen ønsket ikke å avgi blodprøve for å fremskaffe DNA-profil. Tingretten påpekte at selv om utlendingen har

⁸¹ PU årsmelding 2012

⁸² RS-2012-022 punkt 3

rett til å nekte å avgi DNA, så viste hans manglende samarbeid med tydelighet at han ikke på noen måte ønsket å bidra til å avklare identiteten sin.

3.7.1.3 Aldersundersøkelse

Det er ikke uvanlig at utlendinger hevder å være yngre enn de egentlig er, for å bli registrert som enslige mindreårige asylsøkere. Dersom utlendingsmyndighetene mistenker at oppgitt alder er feil, kan en enslig mindreårig asylsøker tilbys aldersundersøkelse for å verifisere, eller avkrefte, at vedkommende er under 18 år, jf. utlendingsloven § 88. Det følger av opplysningsplikten i § 83, jf. utlendingsforskriften § 17-7 første ledd bokstav a) at utlendingen plikter å oppgi sin fødselsdato, og således korrekt alder.

Dersom asylsøkeren ikke samtykker eller ikke møter til avtalt aldersundersøkelse, kan det få betydning for troverdighetsvurderingen.⁸³ Det kan også tenkes at dersom utlendingen ikke ønsker å samarbeide om å gjennomføre aldersundersøkelse, så kan det være et moment i vurderingen av om tvangsmidler skal benyttes.

3.7.1.4 Språkanalyse og skriftundersøkelse

En utlending kan pålegges å delta i språkanalyse og avlegge skriftprøve, jf. utlendingsforskriften § 17-7 første ledd bokstav h) og i). Skriftprøve avlegges for å verifisere ektheten av dokumenter som utlendingen fremlegger. Språkanalyse foretas for å sjekke om utlendingen snakker det språket som er vanlig i landet han hevder å være statsborger i, og eventuelt den dialekten det tales i den byen han sier han kommer fra.

Dersom utlendingen nekter å samarbeide om gjennomføring av språkanalyse, er det et moment som kan få betydning ved bruken av tvangsmidler. Oslo tingretts kjennelse av 3. mai 2013 er illustrerende. Det at utlendingen nektet å gjennomføre språktest var et av momentene som begrunnet fengslingen.

⁸³ RS-2010-183 punkt 7

3.7.1.5 Verifisering av dokumenter

Nasjonalt ID-senter, Landinfo og Kripos er etater som bidrar i arbeidet med å vurdere om pass og andre reisedokumenter er ekte. Politiets utlendingsenhet og politidistriktene har også egne dokumentgranskere. Dersom utlendingen legger frem identitetsdokumenter, vil alltid en dokumentgransker sjekke om dokumentene er ekte.

3.7.1.5.1 Dokumentgransking

Maskinlesbar tekst i pass sjekkes av førstelinjekontrollen og er det som gir indikasjon på om passet er ekte eller ikke. Her sjekkes også bilde og om passet er utløpt. Dokumentgranskerne bruker UV-lamper og lupe for å undersøke blant annet vannmerker, sikkerhetstråder, fibre, perforeringer, stempelavtrykk og laminering. En annen vanlig metode, som blant annet Gardermoen politistasjon benytter seg av, er å sjekke et mistenkelig pass opp mot et originalt pass.

3.7.1.6 Utenriksstasjoner

3.7.1.6.1 Verifisering av dokumenter og øvrige opplysninger i saken

Opplysninger i utlendingssaken kan verifiseres gjennom norske utenriksstasjoner. Utlendingsmyndighetene kan anmode norske utenriksstasjoner om å bidra i arbeidet med å verifisere utlendingens dokumenter. Dokumentene blir sjekket opp mot hjemlandets registre. Dersom utenriksstasjonen ikke klarer å verifisere dokumentene, kan lokale kilder benyttes. I asylsaker er det imidlertid viktig at opplysninger som kan rope at utlendingen er asylsøker ikke gis videre til hjemlandets myndigheter, jf. punkt 3.4.1.1 over. Den lokale kilden må derfor ikke henvende seg til myndighetene på en slik måte at det kan avsløre at den utlendingen saken gjelder, er asylsøker i Norge.⁸⁴ I en rekke land har Norge utstasjonert politisambandsmenn. Deres oppgave er å være et kontaktledd til landets myndigheter, og de kan bistå i arbeidet med å få verifisert en utlendings identitet og å få utstedt reisedokumenter.

⁸⁴ RS-2010-155 punkt 6.1.2

3.7.1.6.2 Verifisering av utlendingens identitet

Utlendingen plikter å medvirke til å skaffe gyldig reisedokument. Dersom vedkommende ikke har gyldige reisedokumenter, kan politiet fremstille utlendingen for hjemlandets utenriksstasjon i Norge. Formålet er å få bekreftet, eller avkreftet, at utlendingen er borger av, eller har lovlig opphold i, det aktuelle landet.⁸⁵

En utlending kan pågripes og fengsles dersom han ikke oppfyller plikten til å skaffe seg gyldig reisedokument, og formålet er å fremstille utlendingen for det aktuelle lands utenriksstasjon, jf. utlendingsloven § 106 første ledd bokstav e).

⁸⁵ NID

4 Frihetsberøvelse i identifiseringshensikt

4.1 Innledning

Målet med identitetsavklaringen er å komme frem til utlendingens identitet, slik at politiet kan effektuere negative vedtak fra UDI og UNE. Det følger av opplysningsplikten i utlendingsloven § 83 at utlendingen plikter å medvirke til å avklare sin identitet. Dersom han ikke samarbeider kan han frihetsberøves i påvente av at politiet klarlegger identiteten hans. Tilsvarende gjelder dersom utlendingen ikke oppgir korrekt identitet ved en utlendingskontroll i medhold av utlendingsloven § 21. En utlending kan likeledes frihetsberøves dersom politiet har konkrete holdepunkter for å anta at han oppgir uriktig identitet.

I dette kapittelet redegjøres det for de forskjellige tvangsmidlene som kan benyttes etter utlendingsloven, med hovedfokus på frihetsberøvelse. Spørsmål som besvares er: Når kan utlendingen pågripes? Når må en pågrepet utlending fremstilles for fengsling? Og hvor lenge kan en utlending som ikke samarbeider om å avklare identiteten, eller som oppgir uriktig identitet, holdes frihetsberøvet?

4.2 Om bruk av tvangsmidler

Dersom utlendingen ikke medvirker til å avklare sin identitet, kan politiet anvende tvangsmidler. Formålet med å bruke tvangsmidler vil være å klarlegge utlendingens identitet, slik at han kan returneres til sitt hjemland. Adgangen til å bruke tvangsmidler i en slik sammenheng utgjør et viktig element i myndighetenes håndheving av en effektiv utlendingskontroll.⁸⁶ Tvangsmidlene fungerer som effektive virkemidler for å bekjempe ulovlig innvandring og sikre retur av personer uten lovlig opphold.

Bruk av tvangsmidler kan være svært inngripende for den det gjelder og reglene om tvangsmidler skal også ivareta utlendingens rettsikkerhet.⁸⁷ Bestemmelsen om forholdsmessighet i

⁸⁶ Prop. 138 L (2010-2011) s. 25

⁸⁷ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 345

utlendingsloven § 99 skal sikre at tvangsmidler kun brukes når det er nødvendig og hensiktsmessig. Forholdsmessighet vil bli behandlet i punkt 4.3 og 4.4.7.

Adgangen til å bruke tvangsmidler ble utvidet i 2012.⁸⁸ I følge forarbeidene til endringene var bakgrunnen for å utvide adgangen til bruk av tvangsmidler overfor personer som har uklar identitet, at arbeidet med identitetsavklaring og gjennomføring av en effektiv returpolitikk er de viktigste utfordringene i asylpolitikken.⁸⁹ Det er et økende problem at personer med ukjent identitet oppholder seg ulovlig i Norge. Erfaring viser at asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold kan knyttes til flere kriminalitetsområder, særlig gjelder det vinningskriminalitet og narkotikaforbrytelser. Det er viktig å verne asylsystemet, sies det i forarbeidene, men det er like fullt en kjensgjerning at enkelte misbruker asylinstituttet ved å begå kriminelle handlinger. Bruk av tvangsmidler gjør det vanskeligere å utnytte asylsystemet og effektiviserer myndighetenes arbeid ved gjennomføringen av bortvisnings- og utvisningsvedtak.

Ved lovendringen i 2012 ble grunnvilkåret for å kunne benytte tvangsmidler senket. Sannsynlighetskravet ble senket fra ”skjellig grunn til å mistenke” til ”konkrete holdepunkter for å anta”. Det fremgår av forarbeidene at for å anvende de forskjellige tvangsmidlene må sannsynligheten for uriktig identitet være av en viss styrke, ved at det foreligger ett eller flere objektive, konkrete holdepunkter for mistanken.⁹⁰ Det er imidlertid ikke lenger krav om sannsynlighetsovervekt.

4.2.1 Oversikt over tvangsmidlene

4.2.1.1 Fotografi og fingeravtrykk

Det kan tas fotografi og fingeravtrykk av utlendinger som ikke kan dokumentere sin identitet, eller som det er grunn til å mistenke oppgir falsk identitet, jf. utlendingsloven § 100 første ledd bokstav a). Fingeravtrykk og fotografi registreres i utlendingsregisteret, en fil i Kripos' elektroniske fingeravtrykkregister, jf. utlendingsforskriften § 18-2. Politiet vil samtidig søke i det alminnelige fingeravtrykkregister for å finne ut om utlendingen er ettersøkt for en krimi-

⁸⁸ Lov 6. januar 2012 nr. 2

⁸⁹ Prop. 138 L (2010-2011) s. 25

⁹⁰ Prop. 138 L (2010-2011) s. 26

nell handling, jf. utlendingsforskriften § 18-3 første ledd bokstav b). Fingeravtrykkene til asylsøkere fra tredjeland lagres i Eurodac, en sentral database for fingeravtrykksopplysninger. Eurodac er et ledd i Dublin-samarbeidet, jf. utlendingsloven § 101, jf. utlendingsforskriften § 18-5. Eurodac ble opprettet for at det skal være enkelt for landene å se hvilket land som er ansvarlig for å behandle asylsøknaden. Ved å ta utlendingens fingeravtrykk kan man også bidra til å unngå at vedkommende søker asyl i andre land på ny og falsk identitet, dersom han får avslag på sin asylsøknad i Norge.⁹¹

4.2.1.2 Undersøkelse av utlendingens person, bolig eller lignende

For å avklare utlendingens identitet kan det foretas undersøkelse av hans person, bolig, rom eller annet oppbevaringssted, jf. utlendingsloven § 103 første ledd bokstav a). Formålet med slik undersøkelse er å finne dokumenter eller annet materiale som kan gi opplysninger om utlendingens rette identitet. Det viser seg, som nevnt, at utlendinger som pågripes for ulovlig opphold ofte mangler identitetspapirer. Selv om det ikke er grunn til å tvile på om identiteten utlendingen oppgir stemmer, vanskeliggjør det faktum at vedkommende ikke har identifiseringsskjemaer effektivisering av vedtak om uttransportering.⁹²

Politiet har også mulighet til å foreta en visitasjon for å bringe en persons identitet på det rene med hjemmel i politiloven § 10.

4.2.1.3 Beslag

Beslag kan foretas dersom det foreligger tvil om identitet eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen tilbakeholder eller skjuler opplysninger, jf. utlendingsloven § 104 første ledd. Vilklårene i § 104 første ledd er alternative. For å avklare utlendingens identitet kan det tas beslag i reisedokumenter, billetter eller annet materiale. ”Annet materiale” viser til at alle bevismidler som kan hjelpe politiet i å finne frem til rett identitet kan beslaglegges.⁹³ Mobiltelefon, SIM-kort og datamaskiner er blant tingene det vil være aktuelt å ta beslag i.

⁹¹ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 342

⁹² Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s 446

⁹³ Vevstad (2010) s 567

Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for effektivering av uttransport.⁹⁴ Materialet som beslaglegges må således være egnet til å bidra til at uttransportering kan finne sted.

Beslag etter § 104 er ofte et direkte resultat av undersøkelse i medhold av utlendingsloven § 103.⁹⁵ Det er også aktuelt å foreta beslag som følge av en utlendingskontroll, jf. utlendingsloven § 21.

4.2.1.4 Meldeplikt og bestemt oppholdssted

Dersom utlendingen nekter å samarbeide med politiet om å klarlegge identiteten, slik han plikter etter utlendingsloven § 21 og § 83, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at vedkommende oppgir uriktig identitet, kan utlendingen pålegges meldeplikt eller bestemt oppholdssted, jf. utlendingsloven § 105 første ledd bokstav a).

Meldeplikt og bestemt oppholdssted er fengslingssurrogater og skal alltid vurderes i saker hvor det er tale om pågrep og fengsling. Det fremgår uttrykkelig av bestemmelsen i § 106 annet ledd. Fengslingsalternativene etter utlendingsloven § 105 behandles mer utførlig i punkt 4.4.7.

4.3 Krav om forholdsmessighet

4.3.1 Om forholdsmessighetsprinsippet

Selv om vilkårene for å bruke tvangsmidler er oppfylt, må det alltid vurderes om bruken av dem likevel er uforholdsmessig. Det følger av utlendingsloven § 99 første ledd at det alltid skal vurderes om det er nødvendig å benytte tvangsmiddel i en gitt situasjon, og om det er forholdsmessig. Bestemmelsen lyder:

”Et tvangsmiddel kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det. Tvangsmiddelet kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.”

⁹⁴ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s 446

⁹⁵ Vevstad (2010) s 567

Bestemmelsen legger føringer for ”kan”-vurderingen som fremgår av alle bestemmelsene om bruk av tvangsmidler.⁹⁶ Det ”kan” tas fotografi og fingeravtrykk, det ”kan” foretas beslag, utlendingen ”kan” pålegges meldeplikt og han ”kan” påripes og fengsles. All bruk av tvangsmidler skal alltid vurderes opp mot forholdsmessighetsprinsippet.

Bestemmelsen innebærer at man skal benytte det minst inngripende tvangsmiddel som anses tilstrekkelig til å oppnå formålet.⁹⁷ Dette kommer klart til uttrykk i utlendingsloven § 106 annet ledd, som viser til at pågrepelse og fengsling ikke skal benyttes dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted, jf. § 105.

Forholdsmessighetsprinsippet har betydning både for spørsmålet om når et tvangsmiddel kan benyttes og for spørsmålet om hvor lenge tvangsmiddelet kan brukes.⁹⁸ Prinsippet om forholdsmessighet innebærer at bruken av tvangsmidler skal opphøre når det ikke lenger er nødvendig. Det betyr at en utlending som sitter fengslet med hjemmel i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a), skal løslates når vedkommendes identitet er verifisert. Identiteten er ikke lenger ukjent og frihetsberøvelsen ikke nødvendig. Dersom politiet ønsker videre fengsling, må det hjemles i en annen bestemmelse. Se punkt 4.7.3.

Forholdsmessighetsvurderingen ved frihetsberøvelse behandles i punkt 4.4.6.

4.4 Når kan utlendingen påripes?

4.4.1 Om utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a)

Utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a) hjemler frihetsberøvelse av utlendinger i identifiseringsøyemed og lyder:

”En utlending kan påripes og fengsles når utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet i henhold til lovens § 21 eller § 83, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen oppgir uriktig identitet.”

⁹⁶ Bjerke/Keiserud/Sæther (2011)

⁹⁷ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 345

⁹⁸ Ot. prp. nr. 64 (1998-1999) s. 186

Grunnvilkårene etter bestemmelsen er alternative. Utlendingen kan pågripes dersom han ikke samarbeider om å klarlegge identiteten *eller* hvis politiet har konkrete holdepunkter for å anta at han oppgir uriktig identitet. Vilrårene må sees i sammenheng med lovens § 99 første ledd, jf. § 106 annet ledd. Etter at utlendingen er pågrepet, må politiet ta stilling til om utlendingen skal fengsles, om det er tilstrekkelig å pålegge meldeplikt eller bestemt oppholdssted, eller om vedkommende skal løslates.

4.4.2 Formålet med frihetsberøvelsen

Det følger av forarbeidene til utlendingsloven at formålet med frihetsberøvelsen er at den skal være et ledd i arbeidet med å bringe korrekt identitet på det rene.⁹⁹ Det kan for eksempel være fare for unndragelse eller bevisforspillelse. Målet med frihetsberøvelsen, sies det i forarbeidene, er å gi politiet mulighet for å ha kontroll med hvor utlendingen befinner seg, inntil man får avklart identiteten.

Høyesterett legger vekt på at frihetsberøvelse bare skal tillates når det foreligger konkrete forhold, som med høy grad av sikkerhet vil føre til at identifiseringen vil bli umulig eller vesentlig vanskeliggjort, dersom man nøyer seg med fengslingssurrogater.¹⁰⁰ Det må foretas en konkret vurdering, hvor formålet med fengslingen vurderes mot den belastningen utlendingen påføres. Den forholdsmessighetsvurderingen som skal foretas følger direkte av utlendingsloven § 99 første ledd.

4.4.3 Vilråret om ”konkrete holdepunkter”

Bestemmelsen ble endret ved lov 6. januar 2012 nr. 2 (trådte i kraft 1. mars 2012). Sannsynlighetskravet ble da endret fra ”skjellig grunn til å mistenke” til ”konkrete holdepunkter for å anta”. Departementet ønsket med dette å senke terskelen for å fengsle, slik at de norske reglene er i samsvar med de øvrige nordiske lands bestemmelser. Vilråret om at det må være ”konkrete holdepunkter for å anta” at utlendingen oppgir uriktig identitet, innebærer at for å

⁹⁹ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 447

¹⁰⁰ Rt-2009-797 avsnitt 10 og 11

fengsle en utlending etter denne bestemmelsen, må sannsynligheten for uriktig identitet være av en viss styrke ved at det foreligger ett eller flere objektive, konkrete holdepunkter for mistanken.¹⁰¹

Som nevnt innledningsvis finnes det få nye kjennelser fra Høyesterett som behandler saker om identitetstvil. Kjennelser fra tingrett og lagmannsrett illustrerer likevel gjeldende praksis og har argumentativ vekt.

I lovens forarbeider¹⁰² understreker departementet følgende om bestemmelsen i § 106 første ledd bokstav a): *”Et stort antall utlendinger som søker opphold i Norge, eller som påtreffes av politiet under ulovlig opphold, mangler identifikasjonsdokumenter. Dette vil ikke i seg selv være tilstrekkelig til å anvende fengslingsbestemmelsen.”*

Dette er også lagt til grunn i praksis. Nedre Romerike tingretts kjennelse av 18. februar 2013 viser til de nevnte forarbeider i sin avgjørelse. Saken gjaldt en familie som hadde kommet til Norge ved hjelp av menneskesmuglere og som kun hadde falske pass, ingen ekte identitetsdokumenter å fremvise. Tingretten legger, på bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene, til grunn at mangel på identitetspapirer ikke er tilstrekkelig, og at det må foreligge andre, konkrete holdepunkter for at de fremstilte oppgir uriktig identitet for at de skal kunne frihetsberøves.

Oslo tingretts kjennelse av 2. mars 2012 gjaldt en utlending som sa han var fra Hviterussland, men som ikke hadde identitetspapirer å legge frem. Retten fant at det faktum at politiet uten hell hadde forsøkt å klarlegge identiteten via ambassaden og russiske myndigheter, ga konkrete holdepunkter for at utlendingen oppga uriktig identitet.

Rettskildene gir her føringer på at det ikke er nok til å frihetsberøve en utlending at vedkommende ikke innehar identitetsdokumenter. I tillegg må politiet ha andre objektive, konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen oppgir uriktig identitet.

¹⁰¹ Prop. 138 L (2010-2011) s. 26

¹⁰² Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 447

Slike holdepunkter kan, i følge juridisk teori, være knyttet til det meste. Sannsynlighetskravet er senket etter den nye loven, men Bunæs/Vandvik/Kvigne gir eksempler på hva som regnes som objektive holdepunkter etter utlendingsloven 1988 § 37. Det kan være fravær av dokumenter, utklippede merkelapper i klærne, manglende kjennskap til landet man hevder å komme fra, eller åpenbart feilaktige opplysninger om reiserute og tidsbruk, eller misforhold mellom de fremlagte opplysninger og fremtreden.¹⁰³

Juristene i PU har erfaring med at utlendingen enkelte ganger har oppgitt én identitet i sin asylsøknad, for så å endre dette i retten. Det er nok til å hevde at det foreligger et konkret holdepunkt for å anta at vedkommende oppgir uriktig identitet.

Borgarting lagmannsrett kjennelse av 16. september 2010 er illustrerende. Utlendingen var begjært fengslet etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a). Dette var før lovendringen i 2012, men er likevel et eksempel på hva som kan være et konkret holdepunkt. Lagmannsretten la her avgjørende vekt på at utlendingen hadde oppgitt to forskjellige fødselsdatoer. Det ga grunn nok til å tro at vedkommende hadde oppgitt falsk identitet.

Et ikke ukjent problem for politiet er at utlendinger velger å skade fingertuppene sine for at fingeravtrykkene ikke skal kunne identifisere dem. Dersom utlendingen har forsøkt å skade fingertuppene sine, kan det være et konkret holdepunkt for at han oppgir uriktig identitet.

Borgarting lagmannsretts kjennelse av 29. september 2010 gjaldt en utlending som det på grunn av skadede fingre ikke kunne bli tatt fingeravtrykk av. Avtrykkene fremsto som åpenbart manipulerende og utlendingens forklaring om at fingertuppene var skadet under arbeid i Sudan fremsto som lite troverdig. Lagmannsretten fant at det var overveiende sannsynlighet for at utlendingen oppga falsk identitet.

Søk i Eurodac¹⁰⁴ vil ofte avsløre utlendingens identitet, og at vedkommende allerede har søkt opphold i et annet europeisk land. Frihetsberøvelse i påvente av at fingeravtrykkene vokser ut igjen er derfor et viktig middel for politiet i identifiseringsarbeidet.

¹⁰³ Bunæs/Vandvik/Kvigne (2004) s. 500

¹⁰⁴ Se punkt 4.2.1.1 over

4.4.4 Vilkåret ”ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet”

Vilkåret om at utlendingen kan frihetsberøves dersom vedkommende ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet, kom til ved lovendringen i 2012. Bakgrunnen var at departementet ønsket å endre bestemmelsen til også å gjelde i tilfeller hvor utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge identiteten slik det kreves i lovens §§ 21 og 83.¹⁰⁵ Saken er som oftest at utlendingen har fått avslag på sin asylsøknad, eller er tatt for ulovlig opphold i Norge. Utlendingen har et ønske å bli i Norge og ønsker derfor ikke å medvirke til identifisering, slik at han kan returneres til hjemlandet.

Identitetsavklaring er både kostnads- og tidkrevende for politiet. Dersom utlendingen nekter å samarbeide, må politiet ta i bruk store ressurser for å forsøke å finne ut hvilket land vedkommende hører hjemme i. Deretter må de forsøke å verifisere identiteten ved hjelp av utenriksstasjonene.

En gjennomgang av rettspraksis viser at tingretten ofte begrunner fengslingsforlengelser i at siden utlendingen ikke samarbeider, så må politiet foreta tidkrevende undersøkelser. Siden utlendingen selv kan forkorte fengslingstiden ved å samarbeide, anses fortsatt fengsling ikke å være uforholdsmessig.

I Oslo tingretts kjennelse av 18. mai 2012 er myndighetenes ressursbruk et tema. Utlendingen har operert med flere forskjellige identiteter. Politiet mener utlendingen er fra Egypt, men utlendingen nekter å samarbeide om å avklare identiteten sin, og vil ikke møte den egyptiske konsulen slik at identiteten kan verifiseres. Tingretten peker på at utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a) hjemler fengsling ved manglende samarbeid alene, og understreker at manglende medvirkning til å avklare sin identitet påfører både norske og utenlandske myndigheter et stort og unødig ekstraarbeid. Også av hensyn til asylsøkere som er reelt forfulgt er det viktig at unødig ekstraarbeid unngås.

Tilsvarende er lagt til grunn i Oslo tingretts kjennelse av 25. mars 2010: *”Fremstilte ønsker ikke å samarbeide med politiet. Undersøkelser tar da tid.”*

¹⁰⁵ Prop. 138 L (2010-2011) s. 27

I Oslo tingretts kjennelse av 16. januar 2013 begrunner retten videre fengsling med at fremstilte plikter å samarbeide om klarlegging av identitet, noe han ikke gjør. Utlendingen har operert med flere ulike identiteter og han medvirker ikke til å gjennomføre språktest. Siden han ikke samarbeider må politiet foreta tidkrevende undersøkelser.

4.4.4.1 Hva kreves av samarbeid fra utlendingens side?

Det kan spørres om hvor mye som kreves av utlendingen når det gjelder samarbeid om å avklare identiteten. Er det nok at han forteller hva han heter?

Identitet er kjennetegn som er egnet til å identifisere en person, som personens navn, fødselsdato og statsborgerskap. I politiloven § 10, som hjemler visitasjon for å bringe en persons identitet på det rene, vises det til personens navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel. UDI definerer identitet som et sett med kjennetegn som til sammen definerer en unik referanse til en bestemt person.¹⁰⁶ Fingeravtrykk er også en del av en persons identitet, og brukes ofte for å identifisere utlendinger.

I Rt-1999-489 var spørsmålet om utlendingen kunne anses for å ha oppgitt sin identitet når han hadde fortalt sitt navn, sin fødselsdato og sin nasjonalitet, men ikke ville oppgi sitt iranske ID-nummer. Det at han ikke opplyste om ID-nummeret vanskeliggjorde effektueringen av vedtaket om utvisning, da ID-nummeret var en forutsetning for å få utstedt iranske reisedokumenter. Høyesterett kjæremålsutvalg var enig i lagmannsrettens lovforståelse, og kom til at utlendingen hadde oppgitt sin identitet slik som påkrevd etter utlendingsloven 1988 § 37 femte ledd.

Denne kjennelsen gir føringer på at dersom utlendingen oppgir sin identitet i form av navn, nasjonalitet og fødselsdato, men utelater detaljer som for politiet er vesentlige for å bekrefte identiteten, eller for å få effektuert vedtak om utvisning, så gir ikke det grunnlag for frihetsberøvelse. Kjennelsen er imidlertid 15 år gammel, og det finnes ingen senere kjennelser som sier noe om dette fortsatt er gjeldende rett. Etter utlendingsloven 1988 § 37 femte ledd var vilkåret for å fengsle at utlendingen nektet å oppgi sin identitet, eller det måtte være skjellig grunn til å mistenke at han oppga falsk identitet. Utlendingsloven er endret siden den gang og i dag kre-

¹⁰⁶ RS-2012-009 punkt 2.3

ves det at utlendingen plikter å medvirke til å avklare sin identitet ”i den grad utlendingsmyndighetene krever det”, jf. utlendingsloven § 83. Målet med fengslingen er å få verifisert utlendingens identitet, slik at reisedokumenter kan utstedes og vedkommende returneres til hjemlandet. Dersom reisedokumentene ikke kan utstedes fordi utlendingen ikke vil oppgi sitt ID-nummer, må det være grunnlag for å holde han fengslet i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a).

4.4.5 Uriktig identitet og nektelse av å oppgi identitet

Utlendingen kan frihetsberøves dersom politiet har grunn til å anta at han oppgir uriktig identitet, men også dersom han nekter å oppgi identiteten. Nektelse av å oppgi identitet likestilles etter rettspraksis med å oppgi falsk identitet, jf. Rt-1993-950. Høyesteretts kjæremålsutvalg uttaler her, i relasjon til utlendingsloven 1988, at det ikke er grunn til å behandle en som ikke er villig til å oppgi navnet sitt annerledes enn en som oppgir falskt navn. Dette er en naturlig tolking med tanke på at det er straffbart å nekte å oppgi sin identitet, jf. straffeloven § 333.¹⁰⁷

4.4.6 Forholdsmessighetsvurderingen ved frihetsberøvelse

Frihetsberøvelse kan bare finne sted dersom den er nødvendig og forholdsmessig, og kun dersom meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted anses utilstrekkelig, jf. utlendingsloven § 99. Det skal fremgå av pågripelsesbeslutning og rettsbok at retten har tatt denne vurderingen.

4.4.6.1 Nødvendighetskravet

Pågrepelse kan bare finne sted dersom det er ”tilstrekkelig grunn” til det, jf. utlendingsloven § 99 første ledd første punktum. Dette innebærer, i følge forarbeidene, at det må være hensiktsmessig å bruke et tvangsmiddel i en gitt situasjon.¹⁰⁸ Politiet må vurdere om det er nød-

¹⁰⁷ Jf. blant annet Rt-2009-648

¹⁰⁸ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 345

vendig å bruke akkurat dette tvangsmiddelet. Dersom formålet med å fengsle utlendingen kan oppnås ved å bruke et mindre inngripende tiltak, skal dette benyttes i stedet.

I enkelte tilfeller overlapper kravet om nødvendighet og forholdsmessighet hverandre. Dersom pågripelsen fremstår som unødvendig, vil den alltid også være uforholdsmessig.¹⁰⁹

Unndragelsesfare er et moment som kan begrunne hvorfor fengsling er nødvendig. Dersom det er fare for at utlendingen vil unndra seg retur, kan det argumenteres for at fengsling er et nødvendig virkemiddel for å kunne ha kontroll på hvor utlendingen befinner seg, slik at vedkommende kan uttransporteres straks reisedokumenter foreligger.

4.4.6.2 Krav om forholdsmessighet

Pågrepelse kan ikke finne sted dersom det ”etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep”, jf. § 99 første ledd annet punktum. Momenter i vurderingen kan være utlendingens alder, om han er veldig ung eller veldig gammel. Sykdom er et moment som vil kunne få betydning. Ved fengsling kan det tas hensyn til utlendingens familie, særlig der han har forsørgelsesansvar for barn. Bestemmelsen i § 99 taler om forholdsmessig inngrep generelt, og ikke bare uforholdsmessighet mot utlendingen selv.¹¹⁰ Det kan også legges vekt på sakens omfang og alvor.¹¹¹

Hva som regnes som et uforholdsmessig inngrep må avgjøres konkret i den enkelte sak. Formålet med pågripelsen må vurderes mot belastningen frihetsberøvelsen vil innebære for utlendingen.¹¹²

Bestemmelsen i utlendingsloven § 99 samsvarer med straffeprosessloven § 170a. Dette er i følge forarbeidene bevisst fra lovgivers side, og innebærer at rettspraksis og litteratur om straffeprosessloven § 170a er veiledende for tolkingen av utlendingsloven § 99.¹¹³ I alle saker

¹⁰⁹ Bunæs/Vandvik/Kvigne (2004) s. 495

¹¹⁰ Bjerke/Keiserud/Sæther (2011) s. 613

¹¹¹ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 345

¹¹² Vevstad (2010) s. 575

¹¹³ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 345

om bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven skal det vurderes om inngrepet er forholdsmessig. Det skal fremgå av kjennelsen at retten har vurdert hvorvidt bruken av tvangsmiddelet vil være et uforholdsmessig inngrep.¹¹⁴

Vurderingen av forholdsmessighet må fremgå allerede av pågripelsesbeslutningen. Dette var et tema i en dom fra Borgarting lagmannsrett i 2006. Retten kom her til at selv om det ikke var spesifikt henvist til straffeprosessloven § 170a i pågripelsesbeslutningen, så fremgikk det av vitneforklaringer i tingretten at politiet hadde vurdert forholdsmessigheten av pågripelsen. At dette ikke var uttrykkelig protokollert i vedtaket, medførte imidlertid ikke ugyldighet.¹¹⁵ Praksis ved Politiets utlendingsenhet er at det henvises til utlendingsloven § 99 første ledd i pågripelsesbeslutningene.

Momenter i vurderingen av om frihetsberøvelsen kan anses som forholdsmessig, er blant annet om utlendingen har oppholdt seg ulovlig i landet over lenger tid, om han har begått straffbare handlinger i Norge eller om han har oversittet utreisefristen med flere år. Det at utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge identiteten og fremskaffe reisedokumenter, vil alltid tillegges vekt når det skal avgjøres om frihetsberøvelsen er forholdsmessig. Særlig når fengslingstiden blir lang vil disse momentene være med på å begrunne videre frihetsberøvelse.

En gjennomgang av rettspraksis viser at dersom utlendingen nekter å samarbeide og kanskje også direkte motarbeider politiets arbeid, skal det mye til for at fengslingen anses uforholdsmessig. Det er svært vanlig at nettopp manglende samarbeid er det som tillegges avgjørende vekt ved forholdsmessighetsvurderingen.

Gulathing lagmannsretts kjennelse fra 2006¹¹⁶ er illustrerende. Spørsmålet i saken var om vilkåret om særlige grunner til fengsling utover 12 uker forelå og om fengslingen var å anse som uforholdsmessig. Utlendingen satt fengslet i vanlig fengsel på bakgrunn av kapasitetsmangel ved Trandum. Lagmannsretten kom til at fengsling utover 12 uker ikke var uforholdsmessig,

¹¹⁴ Ot. prp. nr. 64 (1998-1999) s. 187

¹¹⁵ LB-2006-63872

¹¹⁶ LG-2006-120171

og la vekt på at politiet foretok undersøkelser for å avklare utlendingens identitet og at det i vesentlig grad skyldtes utlendingen selv at identiteten ennå ikke var klarlagt.

I Gulating lagmannsretts kjennelse av 19. desember 2012 gjaldt saken en utlending som hadde sittet fengslet på bakgrunn av uavklart identitet i over ett år. Retten fant at videre fengsling ikke var å anse som uforholdsmessig, og la vekt på at utlendingen gjennomgående hadde motarbeidet politiets forsøk på å verifisere identiteten.

I Høyesteretts kjennelse HR-1993-1255-S var spørsmålet om fengslingen kunne forlenges ytterligere i medhold av utlendingsloven 1988 § 37. Utlendingen ville da bli sittende fengslet i over seks måneder. Det ble anført at utlendingen ikke hadde mer informasjon å gi og at det måtte ekstraordinære grunner til for at fengslingsfristen skulle overstige 12 uker. Høyesteretts kjæremålsutvalg avviste dette og påpekte: *"A har gitt uriktige opplysninger om sine personlige forhold i den hensikt å motarbeide myndighetenes forsøk på å bringe hans identitet og hjemland på det rene."* Men utvalget understreket videre at: *"Selv om det i dag foreligger reell fare for at A vil unndra seg bortvisning hvis han ikke holdes fengslet, bør dessuten andre tiltak enn fengsling vurderes hvis bortvisningsvedtaket ikke kan iverksettes innen fengslingsfristens utløp."*

Etter som fengslingstiden blir lang, setter retten strengere krav til politiets begrunnelse for å opprettholde fengslingen. Jo lengre fengslingstid, desto mer skal til for at fengslingen ikke skal anses å være uforholdsmessig.

Uforholdsmessighet vil før eller siden inntre også når utlendingen konsekvent motarbeider politiets forsøk på å gjøre rede for sin rette identitet.¹¹⁷ Det følger av rettspraksis at man på et tidspunkt vil måtte beslutte løslatelse selv om vilkårene for øvrig er til stede.

Høyesterett henviser til ovennevnte kjennelse i Rt-2009-797, og understreker at *"Det må stilles krav til konkretisering, for eksempel knyttet til muligheten for at utlendingen skal kunne hindre identifisering dersom han løslates, eller at han vil gå under jorden. Og også i forhold til slike situasjoner må fengslingstiden holdes opp mot forsvarlighetsbegrensingen."*¹¹⁸

¹¹⁷ Vevstad (2010) s. 575

¹¹⁸ Avsnitt 23

Det betyr at selv om vilkårene for videre fengsling fortsatt er til stede, må likevel fengslingsalternativer vurderes dersom fengslingstiden blir lang.

4.4.7 Fengslingsalternativer

Tvangsmidlene meldeplikt eller bestemt oppholdssted, jf. utlendingsloven § 105, regnes som fengslingssurrogater. Det fremgår av utlendingsloven § 106 andre ledd at man i forbindelse med pågrepelse og fengsling, har plikt til å prøve mildere tiltak i form av fengslingsalternativer. Fengslingen vil være uforholdsmessig dersom formålet med frihetsberøvelsen kan oppnås ved å pålegge meldeplikt eller bestemt oppholdssted. I praksis vil dette ofte foregå ved at utlendingen først blir pågrepet, deretter vil politiet vurdere om vedkommende skal begjæres fengslet, eller om han skal løslates mot meldeplikt.¹¹⁹

Høyesterett understreker i Rt-2009-797¹²⁰ at fengsling er en siste utvei som kun kan benyttes dersom pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted ikke overholdes eller anses åpenbart utilstrekkelig. *”Uttrykket ”åpenbart” indikerer et strengt krav, og må forstås slik at varetektsfengsling bare tillates der det foreligger konkrete forhold som med høy grad av sikkerhet vil føre til at identifisering, eller gjennomføring av utreise, vil bli umulig eller vesentlig vanskelig dersom man nøyer seg med fengslingssurrogater fremfor varetektsfengsling.”*

Surrogatene etter utlendingsloven anses som uttømmende.¹²¹ Det betyr at det kun er aktuelt å vurdere pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted som alternativ til pågrepelse og fengsling, og ingen andre fengslingsalternativer slik praksisen er etter straffeprosessloven § 181. Forskjellen her er at surrogatene etter utlendingsloven er tvangsmidler som pålegges utlendingen uavhengig av hva han selv mener om saken. Etter straffeprosessloven må siktede samtykke og love å oppfylle de aktuelle betingelsene.¹²²

¹¹⁹ Bunæs/Vandvik/Kvigne (2004) s 505

¹²⁰ Avsnitt 11

¹²¹ Bunæs/Vandvik/Kvigne (2004) s. 520

¹²² Bjerke/Keiserud/Sæther (2011) s. 642

Pålegg om meldeplikt innebærer at utlendingen må melde seg hos politiet i den kommunen han bor til bestemte dager og tider. At utlendingen pålegges bestemt oppholdssted innebærer at han må bo på en bestemt adresse, for eksempel et bestemt mottak, eller i en bestemt kommune eller politidistrikt, jf. utlendingsforskriften § 18-12.

4.5 Når må utlendingen fremstilles for en domstol?

Når utlendingen er pågrepet, er fristen for å fremstille vedkommende for fengsling ”snarest mulig, og så vidt mulig dagen etter pågripelsen”, jf. utlendingsloven § 106 tredje ledd tredje punktum. Vilkåret om ”så vidt mulig” innebærer at utlendingen skal fremstilles for en domstol dagen etter pågripelsen, så sant det er praktisk mulig. Hovedregelen i henhold til PU sin praksis er fremstilling senest dagen etter pågripelse.

Fristen for å fremstille utlendingen er uendret fra utlendingsloven 1988. Det er i forarbeidene til 2008-loven drøftet om fremstillingsfristen etter utlendingsloven bør samsvare med straffeprosessloven § 183, hvor vilkåret er ”snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen.” Departementet påpeker at en slik endring ikke er ønskelig. Bakgrunnen er at det er forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende. Formålet med fremstillingsfristen etter straffeprosessloven er å redusere det totale antall fengselsdøgn. En endring av fremstillingsfristen etter utlendingsloven vil derimot ikke redusere antall døgn utlendingen holdes fengslet i utlendingsinternatet. I følge departementet vil *”en eventuell endring i utlendingsloven måtte begrunnes i effektiviseringshensyn ved at politiet kan holde utlendingen lenger før vedkommende må fremstilles for domstolene.”*¹²³ Departementet understreker at av hensyn til utlendingens rettsikkerhet er det viktigere at utlendingen tidlig får prøvet saken sin for retten.

Fristen for fremstilling er behandlet i juridisk litteratur av Bunæs, Vandvik og Kvigne.¹²⁴ De viser til at dersom utlendingen fremstilles senere enn dagen etter pågripelsen, skal det begrunnes i rettsboken. Dette samsvarer med straffeprosessloven § 183. Flere forhold kan medvirke til at utlendingen ikke fremstilles dagen etter pågripelsen. Det kan spørres om når dette i så tilfelle må begrunnes i rettsboken. Språkproblemer er ett moment. Dersom politiet ikke får

¹²³ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 354

¹²⁴ Bunæs/Vandvik/Kvigne (2004) s. 508-510

foretatt en samtale med utlendingen dagen etter pågripelsen fordi de mangler tolk, så kreves ingen begrunnelse dersom fremstillingen skjer dagen deretter, jf. Bunæs, Vandvik og Kvigne. Går det derimot lenger tid skal politiet ha en god grunn for den sene fremstillingen. Uten tilstrekkelig begrunnelse kan oversittelse av fremstillingsfristen bli ansett som et uforholdsmessig inngrep. Fristen begynner å løpe fra utlendingen blir pågrepet.

4.5.1 Er det behov for tredagersfrist i utlendingssaker?

Tidsforløpet er gjerne vanskeligere å beregne i utlendingssaker, noe som gjør at behovet for en tredagersfrist er til stede.¹²⁵ Helger og helligdager skaper gjerne problemer. Et annet eksempel er der utlendingen er planlagt pågrepet for å sendes ut neste dag. Her er det flere ting som kan føre til forsinkelser. Selve pågripelsen tar ofte lang tid i utlendingssaker. Utlendingen skal forlate landet og trenger gjerne tid til å pakke tingene sine. Flyavgangen kan bli forsinket eller kansellert. Det er heller ikke helt uvanlig at utlendingen ikke ønsker å reise og skaper problemer, enten slik at kapteinen på flyet ikke ønsker å ha vedkommende om bord, eller det kan være at en planlagt utreisekontroll må utføres som en ledsaget uttransport i stedet. Ved slike forsinkelser må det kunne være berettiget å unnlate fremstilling, bemerker Vevstad i Utlendingsloven Kommentartutgave.¹²⁶

Utlendinger pågripes ikke sjelden andre steder i landet og føres deretter til utlendingsinternatet. Dersom planlagt retur til hjemlandet er en dag eller to etter, kan det virke urimelig om utlendingen skal måtte fraktes til Oslo tingrett for å fremstilles, når han likevel skal uttransporteres eller utreisekontrolleres neste dag. En fremstilling ved Oslo tingrett innebærer avreise fra Trandum tidlig om morgenen, ofte sammen med flere andre utlendinger som skal fremstilles. Noe som igjen innebærer en lang dag med mye venting i arresten i Oslo tinghus. Med tanke på at disse ventecellene i tillegg er såkalte glattceller, synes det nærliggende at utlendingen bør få slippe bryet med fremstillingen når vedkommende likevel skal sendes ut en av de nærmeste dagene. Når det gjelder spørsmål om fengslingsforlengelse, er hovedregelen at rettsmøtene foregår som fjernmøte via videolink til Trandum, jf. straffeprosessloven § 185

¹²⁵ Bunæs/Vandvik/Kvigne (2004) s. 509-510, jf. Vevstad (2010) s. 579

¹²⁶ Vevstad (2010) s. 579

fjerde ledd tredje punktum. Ved førstegangsfengslinger er det imidlertid forutsatt at utlendingen fysisk ”må” fremstilles for tingretten, jf. straffeprosessloven § 183 første ledd første punktum.

Utlendinger i transitt på norske lufthavner kan, etter lovendringen i 2012,¹²⁷ frihetsberøves med hjemmel i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav f). I henhold til EUs transittdirektiv¹²⁸ artikkel 5 nr. 4 kan utlendinger i transitt på visse vilkår pågripes og fengsles inntil 48 timer. Når det gjelder fengslinger etter Dublin III-forordningen¹²⁹ følger det av artikkel 28 nr. 4 at EUs mottaksdirektiv¹³⁰ kommer til anvendelse. Det fremgår av mottaksdirektivet artikkel 9 nr. 3 at utlendingen skal fremstilles for fengsling så hurtig som mulig etter pågripelsen. Direktivet setter altså ingen maksimumsfrist, men overlater til statene å bestemme fremstillingsfristen.

Utlendingsloven § 106 tredje ledd viser til straffeprosessloven § 183. I følge juristene hos PU forholder de seg i praksis til en maksimal fremstillingsfrist på tre dager, jf. straffeprosessloven § 183. Husabø og Suominen bemerker også at ut fra hensynet til rettsikkerhet, så er det en rimelig tolkning å si at tredagersfristen i § 183 ”passer” i utlendingssaker.¹³¹

Behovet for en tredagersfrist er således like stor i utlendingssaker, som i saker etter straffeprosessloven.

Spørsmålet om å utvide fremstillingsfristen i utlendingssaker, slik at den samsvarer med straffeprosessloven § 183, var ute på høring i 2010. Departementet utsatte å ta stilling til spørsmålet, og saken ble ikke ferdigbehandlet.¹³² Regjeringen Solberg inngikk imidlertid i februar 2014 en asylavtale med Venstre og KrF. Det ble avtalt at regjeringen skal fremme forslag om endring av fremstillingsfristen i utlendingsloven, og partene forplikter seg til å støtte lovforslaget i Stortinget. I avtalen påpekes det at en endring av fremstillingsfristen gjør at flere ut-

¹²⁷ Prop. 138 L (2010-2011) s. 43

¹²⁸ 2003/110/EF

¹²⁹ (EU) nr. 604/2013

¹³⁰ 2013/33/EU

¹³¹ Husabø/Suominen (2012) s. 22

¹³² Prop. 138 L (2010-2011) s. 9

transporteringer kan utføres uten å måtte be om fengslingskjennelse, noe som vil være både mer effektivt og en ressursbesparelse for myndighetene.¹³³

Husabø og Suominen drøfter tilfeller hvor politiet først pågriper utlendingen i forbindelse med en straffesak, for deretter å velge å fremstille vedkommende etter utlendingsloven i stedet, og spør om fremstillingsfristene i slike tilfeller kan kumuleres. Hensynet til sammenheng i regelverket tilsier imidlertid her at det bør gjelde en samlet maksimumstid på tre dager, jf. straffeprosessloven § 183 første ledd første punktum.¹³⁴

4.5.2 Følgen av å oversitte fremstillingsfristen

I Borgarting lagmannsretts kjennelse av 19. januar 2011 var oversittelse av fremstillingsfristen et tema. Utlendingen ble pågrepet 31. desember 2010 og fremstilt for fengsling 4. januar 2011. Tingretten hadde bemerket at han burde vært fremstilt den 3. januar, som var første virkedag etter nyttår, og viste til utlendingsloven § 106 annet ledd tredje punktum, jf. straffeprosessloven § 183. I anken til lagmannsretten anføres det at fengslingsbegjæringen burde vært avvist fordi den var fremsatt for sent i henhold til tredagersfristen etter straffeprosessloven § 183. Lagmannsretten bemerker imidlertid at *”fremstillingsfristen er en ordensforskrift som ikke kan gi grunnlag for avvisning.”* Videre viser lagmannsretten til Ot. prp. nr. 66 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. s. 492. Her påpekes at kontrollen fra retten er en etterfølgende kontroll, og videre: *”Har fremstilling først skjedd for sent i en sak, er skaden allerede skjedd. Men det er grunn til å tro at vissheten om den etterfølgende kontrollen vil virke preventivt som en ekstra spore til å praktisere fristregelen riktig.”*

Lagmannsretten legger her til grunn at maksimal fremstillingsfrist er tre dager også etter utlendingsloven. Videre ser man av kjennelsen at oversittelse av fremstillingsfrist i praksis ikke får direkte konsekvenser. En oversittelse kan derimot være et moment i forholdsmessighetsvurderingen.

¹³³ Asylavtale H, FrP, V, KrF s. 12

¹³⁴ Husabø/Suominen (2012) s. 22 og 23

4.5.3 Når har utlendingen krav på prosessfullmektig?

Det følger av utlendingsloven § 92 fjerde ledd at *”retten skal oppnevne en prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om fengsling etter § 106.”* Det kan spørres om retten til prosessfullmektig oppstår allerede ved pågripelsen. Ordlyden i bestemmelsen gir inntrykk av at retten oppstår først når utlendingen skal fremstilles for fengsling.

Problemstillingen har vært behandlet av Høyesterett i Rt-2010-812. Saken gjaldt pågripelse av en utlending uten lovlig opphold. Spørsmålet var om utlendingen hadde krav på å få oppnevnt en prosessfullmektig for å få prøvet om vilkårene for frihetsberøvelse var tilstede, og om straffeprosessloven § 98 kunne anvendes analogisk på en utlendingssak. Etter en gjennomgang av lov, forarbeider og juridisk teori kommer Høyesteretts ankeutvalg frem til at *”Utlendingsloven har sine egne bestemmelser og frister ved fengsling og etter utvalgets syn er det ikke grunnlag for å anvende straffeprosessloven § 98 analogisk.”*¹³⁵ Ankeutvalget kommer likevel til den konklusjon at siden de samme hensyn som begrunner 24-timers regelen i straffeprosessloven § 98 også gjør seg gjeldende ved fengsling etter utlendingsloven, så må det få betydning for tolkingen av utlendingslovens bestemmelser. Det innebærer, i følge ankeutvalget, at utlendingsloven § 92 fjerde ledd skal tolkes slik at retten til å få oppnevnt prosessfullmektig oppstår når spørsmålet om fengsling skulle ha vært tatt opp. Det vil si *”snarest mulig og så vidt mulig dagen etter pågripelsen”*, jf. utlendingsloven § 106 tredje ledd annet punktum.

Det betyr altså at § 92 fjerde ledd må tolkes i samsvar med § 106 tredje ledd, slik at utlendingen har krav på å få oppnevnt en prosessfullmektig i løpet av 24 timer etter pågripelsen.

4.6 Utlendingsinternatet

For å kunne fengsle utlendingen må vilkårene etter § 106 første ledd bokstav a) være oppfylt. I tillegg må fengslingen være nødvendig og forholdsmessig, jf. § 99, og bruk av fengslingsalternativer må fremstå utilstrekkelig, jf. § 106 annet ledd. Utlendinger som pågripes og fengsles etter utlendingsloven § 106 skal som hovedregel plasseres i utlendingsinternatet, jf. utlen-

¹³⁵ Avsnitt 19

dingsloven § 107. Politiets utlendingsinternat hører ikke innunder kriminalomsorgen, men er en del av Transittavdelingen i PU og ligger på Trandum. Driften av internatet er regulert i Utlendingsinternatforskriften.

Bakgrunnen for opprettelsen av utlendingsinternatet var blant annet den kritikk som var reist mot at utlendinger som ble frihetsberøvet for brudd på utlendingsloven, ble plassert i vanlige fengsler sammen med fanger som sonet straffedommer.¹³⁶

Utlendingene som oppholder seg på internatet har i hovedsak enten ukjent identitet, jf. utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a), eller de skal uttransporteres og sitter fengslet fordi det foreligger unndragelsesfare, jf. § 106 første ledd bokstav b). Utlendingen kan også fengsles dersom han ikke overholder pålagt meldeplikt, jf. § 106 første ledd bokstav c), dersom han er utvist som følge av en straffbar handling, jf. bokstav d), dersom han ikke samarbeider om å skaffe gyldig reisedokument slik at han kan fremstilles for utenriksstasjon, jf. bokstav e) eller dersom utlendingen er i transitt på en norsk lufthavn og skal uttransporteres, jf. bokstav f).

4.7 Hvor lenge kan utlendingen frihetsberøves?

4.7.1 Fengslingsperiodens lengde

Utgangspunktet er at hver fengslingsperiode gjelder for maksimalt fire uker av gangen. Når det gjelder fengsling på bakgrunn av identitetsavklaring, har retten imidlertid adgang til å fengsle for et lengre tidsrom. Det fremkommer ikke direkte av utlendingsloven § 106, men følger forutsetningsvis av § 106 tredje ledd siste punktum og av henvisningen til straffeprosessloven § 185. I denne bestemmelsens første ledd tredje punktum heter det at når *”andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter fire uker vil være uten betydning, kan retten sette en lengre frist.”* Utlendingsloven § 106 tredje ledd siste punktum viser til at *”fengsling etter første ledd bokstav b til f kan beslutes for høyst fire uker av gangen.”*

Borgarting lagmannsretts kjennelse av 30. oktober 2013 er illustrerende. Utlendingen var begjært fengslet i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a), jf. bokstav b). Ved-

¹³⁶ Ot. prp. nr. 17 (1998-1999) s. 92

kommende hadde sittet fengslet i 14 måneder. Lagmannsretten la i sin vurdering vekt på at utlendingen ikke samarbeidet om å avklare identiteten sin. Han hadde oppholdt seg ulovlig i Norge i 19 måneder da han ble pågrepet, han var utvist med fem års innreiseforbud på bakgrunn av å ha begått straffbare forhold i landet, han hadde tidligere benyttet seg av flere ulike identiteter i Europa og hadde heller ingen tilknytning til Norge. Vurdering av fengslingsvilkårene ville være uten betydning, i følge lagmannsretten, og utlendingen ble fengslet for ytterligere åtte uker.

4.7.2 12-ukersfristen – kravet om ”særlige grunner”

Utlendingsloven § 106 fjerde ledd første punktum lyder:

”Samlet fengslingstid kan ikke overstige 12 uker, med mindre det foreligger særlige grunner.”

Bestemmelsen kom inn ved en lovendring i 1992. I forarbeidene er begrunnelsen for lovendringen at det ofte tar tid å komme frem til utlendingens identitet. Videre påpekes det at det i størst mulig grad bør forhindres at utlendinger med ukjent identitet slippes ut i samfunnet, spesielt siden dette ofte dreier seg om kriminelle. Departementet antar at 12 uker vil være tilstrekkelig i de fleste tilfeller, men åpner for forlengelse i særlige tilfeller. Et slikt tilfelle kan være dersom utlendingen bevisst motarbeider politiets arbeid med å få klarlagt identiteten.¹³⁷

I følge forarbeidene til 2008-loven kan ”særlige grunner” i identifiseringstilfeller være at utlendingen ikke samarbeider og at politiets etterforskning er tidkrevende. Det tar tid å få svar på fingeravtrykksundersøkelser og å kontrollere de opplysninger utlendingen gir. Eventuelle dokumenter skal verifiseres og politiet må ofte kontakte myndighetene i landet vedkommende oppgir at han kommer fra.¹³⁸

¹³⁷ Ot. prp. nr. 83 (1991-1992) s. 17

¹³⁸ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 448

4.7.2.1 Vilkårene for å kunne fengsle utover 12 uker

Utlendingsloven § 106 fjerde ledd annet punktum lyder:

”Fengsling for å forberede eller gjennomføre en utsendelse kan bare overstige 12 uker dersom utlendingen ikke samarbeider om gjennomføring av utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter.”

Denne presiseringen kom inn ved en lovendring av 17. desember 2010 nr. 88: Lov om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet). Returdirektivet¹³⁹ er en videreutvikling av Schengen-regelverket og formålet med direktivet er å bekjempe ulovlig migrasjon og ulovlig opphold på Schengen-territoriet.¹⁴⁰

Vilkårene i § 106 fjerde ledd annet punktum er alternative. Utlendingen kan fengsles utover 12 uker dersom utlendingen ikke samarbeider *eller* hvis politiet venter på at et annet lands myndigheter skal fremskaffe nødvendige dokumenter.

Ved vurderingen av om utlendingen samarbeider skal det, i følge forarbeidene, foretas en helhetsvurdering av utlendingens handlingsmønster. *”Typiske tilfeller vil være hvor utlendinger ikke samarbeider med politiet i dets bestrebelser på å få gjennomført en retur. Særlig vil dette gjelde fremskaffelse av reisedokumenter, kartlegging av korrekt identitet og øvrig informasjon av verdi for politiet.”*¹⁴¹

Det andre vilkåret gjelder dersom det er forsinkelser fra hjemlandet eller eventuelle andre land som bistår i arbeidet med å fremskaffe nødvendige dokumenter. Bakgrunnen er, i følge forarbeidene at *”Politiet vil til enhver tid være prisgitt saksbehandlingstiden ved andre lands ambassader og utlendingsmyndigheter for å få utstedt nødvendige reisedokumenter og det er således nødvendig med en fengslingsadgang som tar høyde for dette.”*¹⁴²

¹³⁹ 2008/115/EF

¹⁴⁰ Prop. 3 L (2010-2011) s. 8

¹⁴¹ Prop. 3 L (2010-2011) s. 65

¹⁴² Prop. 3 L (2010-2011) s. 65

Samtidig understrekes det at forholdsmessigheten ved videre fengsling må vurderes mot sannsynligheten for å få innhentet de nødvendige dokumentene innen rimelig tid. Dette, påpeker departementet, må vurderes konkret av domstolen i hvert enkelt tilfelle.

Det betyr at ved vurdering av fengsling utover 12 uker, må domstolen først vurdere om ”særlig grunner” foreligger. Dersom retten kommer frem til at videre fengsling kan begrunnes i at utlendingen ikke samarbeider eller det foreligger forsinkelser fra utenlandske myndigheter, må det deretter foretas en vurdering av om videre fengsling er nødvendig og forholdsmessig, jf. utlendingsloven § 99.

Borgarting lagmannsretts kjennelse av 29. august 2013 gjaldt en utlending som ble pågrepet etter en utlendingskontroll og fremstilt for fengsling første gang 26. oktober 2012. Utlendingen hadde fått avslag på søknad om asyl, men ikke overholdt utreisefristen som var satt til 22. november 2009. Vedkommende hadde altså oppholdt seg ulovlig i landet i nesten tre år. Lagmannsretten påpeker at særlige grunner for fengsling utover 12 uker er oppfylt ved at utlendingen ikke har samarbeidet om identitetsavklaringen. Identiteten er nå verifisert, men det tar tid å få utstedt reisedokumenter fra hjemlandets myndigheter. Dette er forhold som ligger utenfor politiets kontroll, påpeker retten.

Det kan spørres om hvor lenge det er forholdsmessig å holde utlendingen fengslet etter at identiteten er verifisert. Det at hjemlandets myndigheter bruker lang tid på å utstede reisedokumenter er forhold som også er utenfor utlendingens kontroll. Selv om utlendingen ikke har samarbeidet om identitetsavklaringen, vil videre fengsling på et tidspunkt måtte regnes som uforholdsmessig. Høyesterett understreker i Rt-2009-797¹⁴³ at formålet med fengslingsregelen og rammen som ligger i kravet om forholdsmessighet, tilsier at man på et tidspunkt må beslutte løslatelse, selv om vilkårene for fengsling fortsatt er tilstede.

Utlendingen nevnt over ble løslatt mot pålegg om bestemt oppholdssted, jf. utlendingsloven § 105 i januar 2014. Han hadde da vært fengslet i 15 måneder. Hjemlandets myndigheter hadde fortsatt ikke klart å utstede reisedokumenter. Her ser vi at politiet har vurdert sannsynligheten for å få reisedokumenter utstedt fra myndighetene i hjemlandet opp mot nødvendigheten av å

¹⁴³ Avsnitt 17

holde utlendingen fengslet. I dette tilfellet kom politiet til at videre fengsling ville være uforholdsmessig.

Det følger av rettspraksis at det ikke er noe krav om at det må ha kommet nye opplysninger i saken for å begrunne ytterligere fengsling. Høyesteretts kjæremålsutvalg har i Rt-1999-1460 gjennomgått forarbeidene til lovendringen av 1992¹⁴⁴ og kommet frem til at det ikke er holdpunkter for å anta at de forhold som skal begrunne fengsling i mer enn 12 uker, må være kvalitativt av en annen karakter enn de som begrunner fengsling inntil 12 uker. I følge kjæremålsutvalget må imidlertid de hensyn som begrunner fengslingen være tyngre, desto lengre fengslingstiden blir.

Det innebærer at vilkårene for fengsling er de samme uansett om man skal fengsle inntil eller over 12 uker, men det er strengere krav til begrunnelsen. Etter hvert som fengslingstiden blir lang, vil selve fengslingen lettere kunne oppfattes som uforholdsmessig.

Rt-2009-797 er illustrerende. Saken gjaldt en utlending som var fengslet i 18 måneder fordi det var mistanke om at han oppga uriktig identitet. Det følger av denne kjennelsen at når fengslingstiden blir lang, skjerpes kravene til de hensyn som begrunner fengslingen.¹⁴⁵

Ved den rettslige prøvingen må domstolene ta hensyn til at det kan bli tale om ytterligere fengsling. Da må det, i følge ankeutvalget, bygges på realistiske prognoser om hvor lang samlet fengslingstid kan ende opp med å bli.

Dette er lagt til grunn i Borgarting lagmannsretts kjennelse av 23. desember 2010. Saken gjaldt en utlending som hadde vært frihetsberøvet i litt over 12 uker. Lagmannsretten påpeker at det må stilles krav til politiets anstrengelser for å få brakt utlendingens identitet på det rene, men understreker at siden identifiseringsarbeidet fremstår som spesielt vanskelig i denne saken, så må politiet gis noe tid ut over hva som er vanlig. Lagmannsretten fant etter en samlet vurdering at særlige grunner forelå, men understreket at dersom utlendingen ble fremstilt på nytt etter fengslingstidens utløp, måtte det kreves en redegjørelse fra politiet om hva som

¹⁴⁴ Ot. prp. nr. 83 (1991-1992)

¹⁴⁵ Avsnitt 15 og 16

konkret var gjort siden sist og hvilke realistiske muligheter det var for å bringe identiteten på det rene.

En gjennomgang av rettspraksis viser at retten ofte understreker at politiet har en aktivitetsplikt i forhold til arbeidet med identitetsavklaringen. Ved fengsling utover 12 uker kreves det at politiet redegjør for hva som har blitt gjort den inneværende fengslingsperioden.

I Borgarting lagmannsretts kjennelse av 22. oktober 2013 var spørsmålet om det var forholdsmessig med videre fengsling av en utlending som hadde sittet på Trandum i over ett år. Lagmannsretten begrunnet fengslingen med at utlendingen ikke samarbeidet om identitetsavklaringen og at hjemlandets myndigheter ikke hadde utstedt reisedokumenter. Retten la videre vekt på at norsk politi hadde overholdt sin aktivitetsplikt ved at de jevnlig purret på myndighetene i hjemlandet.

Politiet har ikke mulighet til å omgå reglene om fengslingstidens lengde ved å løslate utlendingen for en kortere periode, for deretter å fremstille vedkommende for fengsling på ny.

Oslo tingretts kjennelse av 24. februar 2011¹⁴⁶ er illustrerende. Saken gjaldt en utlending som hadde sittet fengslet fra mai – september 2010, men som ble løslatt da det ikke var fremdrift i politiets verifiseringsarbeid. Han ble nå fremstilt på nytt fem måneder etter løslatelsen. Utlendingen hadde benyttet seg av falsk identitet da han kom til Norge, og kunne ikke legge frem gyldige identitetspapirer. Politiet anførte at dette var en førstegangsfengsling, men retten kom til at fengsling såpass kort tid etter løslatelsen innebar at det måtte tas stilling til om særlige grunner for fengsling utover 12 uker forelå. Retten viste til den åpenbare omgåelsesfaren det var dersom politiet skulle ha mulighet til å fengsle på nytt, uten å måtte ta hensyn til den foregående fengslingsperioden.

4.7.2.2 Krav om fremdrift i saken

EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f tillater frihetsberøvelse av en utlending for å hindre at vedkommende kommer ulovlig inn i landet, eller med sikte på utsendelse eller utlevering.¹⁴⁷

¹⁴⁶ TOSLO-2011-33112

¹⁴⁷ Se punkt 2.2.2.2

EMD har tolket det slik at utsendelsesprosessen må være i fremdrift.¹⁴⁸ I forarbeidene til lovendringen av 2012 understreker departementet at det ved begjæring om forlenget fengsling alltid skal vurderes om det pågår en aktiv prosess med å få til retur av utlendingen, og om forlenget fengsling fremstår som forholdsmessig, jf. utlendingsloven § 99.¹⁴⁹

EMD har i flere av sine avgjørelser lagt vekt på at det må pågå en aktiv prosess med å få til utsendelse. Et eksempel er hentet fra saken Mikolenko mot Estland av 8. oktober 2009.¹⁵⁰ Saken gjaldt en russisk offiser som satt fengslet i Estland. Mikolenko var utvist fra Estland og nektet å samarbeide om å skaffe seg russiske reisedokumenter. Russiske myndigheter nektet på sin side å utstede dokumenter dersom Mikolenko ikke ønsket det. Retten uttaler blant annet: *"Any deprivation of liberty under the second limb of Article 5 § 1 (f) will be justified, however, only for as long as deportation or extradition proceedings are in progress."*¹⁵¹

Det påpekes, i avsnitt 65, at fengslingstiden på tre år og elleve måneder er uvanlig lang. Videre understreker retten at myndighetene, som i begynnelsen var aktive for å få utstedt reisedokumenter, ganske snart måtte ha blitt klar over at dette ikke ville skje uten Mikolenkos samarbeid. Det vises til uttalelsen fra Saadi mot Storbritannia, nevnt i punkt 3.5.1.4 over, om at statene har en suveren rett til å bestemme om utlendinger skal få oppholdstillatelse. Likevel, påpeker retten, at i denne saken *"the applicant's further detention cannot be said to have been effected with a view to his deportation as this was no longer feasible."*

EMD har uttalt at de ikke ser på den totale fengslingstiden isolert, men at det skal foretas en konkret vurdering av periodens enkelte stadier. Momenter av betydning er blant annet hvor kompleks saken er, om utlendingen har medvirket til forsinkelsene og om myndighetene kan bebreides for forsinkelsene.¹⁵²

Det følger av rettspraksis at kravet om fremdrift blir mer aktuelt jo lengre fengslingstiden blir. Dersom politiet ikke kan vise til fremdrift i saken, vil videre fengsling lett kunne anses å være uforholdsmessig.

¹⁴⁸ Husabø/Suominen (2012) s. 16

¹⁴⁹ Prop. 138 L (2010-2011) s. 45

¹⁵⁰ Sak 10664/05

¹⁵¹ Avsnitt 59

¹⁵² Prop. 138 L (2010-2011) s. 46

Rt-2009-797 er igjen illustrerende. Etter en grundig gjennomgang av forarbeider, forholdet til EMK og rettspraksis understreker ankeutvalget at *”etter hvert som fengslingstiden blir lang, må domstolene stille tiltagende krav til grunnlaget for fortsatt fengsling, til innsatsen og til fremdriften fra utlendingsmyndighetenes side, til dokumentasjon for gjennomførte tiltak, og til oversikt med hensyn til gjenstående undersøkelser.”* Det er imidlertid ikke noe vilkår for fengsling utover 12 uker at politiet regner med å få identifisert utlendingen innenfor fengslingsfristen.¹⁵³

Ankeutvalget understreker at man på et tidspunkt likevel vil måtte beslutte løslatelse, selv om vilkårene for fortsatt fengsling er til stede. Ved lange fengslingsperioder vil det ikke være tilstrekkelig å vise til at det fremdeles er realistiske muligheter for å få identifisert utlendingen.¹⁵⁴

Det skal ikke fengsles for lenger tid enn det som er nødvendig for å avklare identiteten.¹⁵⁵

Tidsperspektivet er sentralt når det skal vurderes om frihetsberøvelsen er forholdsmessig. Selv om det opprinnelig ikke var uforholdsmessig å pågripe og fengsle utlendingen, kan fortsatt frihetsberøvelse bli det.¹⁵⁶

4.7.3 Plikt til å løslate når formålet er oppnådd

Politiet har plikt til å løslate utlendingen når formålet med fengslingen er oppnådd, jf. utlendingsloven § 106 tredje ledd fjerde punktum, jf. straffeprosessloven § 187a. Dette betyr at dersom en utlending som sitter fengslet i medhold § 106 første ledd bokstav a) blir identifisert, skal han løslates. Politiet ønsker imidlertid i de aller fleste tilfeller å holde utlendingen fengslet videre. Bakgrunnen for det er at hensikten med å avklare identiteten som oftest er effektivering av vedtak om utvisning. Dersom utlendingen ikke har samarbeidet med politiet, er som regel unndragelsesfaren alltid til stede.

¹⁵³ Avsnitt 16

¹⁵⁴ Avsnitt 17

¹⁵⁵ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 448

¹⁵⁶ Bjerke/Keiserud/Sæther (2011) s 613

I slike tilfeller vil utlendingen ofte bli begjært fengslet igjen etter § 106 første ledd bokstav b). Han blir i praksis ikke løslatt, men blir sittende på nytt grunnlag i påvente av effektivering.¹⁵⁷ Ikke sjelden løses dette problemet ved at utlendingen helt fra starten blir begjært fengslet i medhold av både § 106 første ledd bokstav a) og b). Slik at når identiteten er verifisert, blir utlendingen sittende fengslet på bakgrunn av unndragelsesfare, inntil uttransportering eller utreisekontroll kan finne sted.

4.7.4 Grensen for total fengslingstid – 18-månedersgrensen

Utlendingsloven § 106 fjerde ledd siste punktum lyder:

”Fengsling kan ikke overstige 18 måneder, med mindre utlendingen er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon.”

Bestemmelsen kom inn ved gjennomføringen av returdirektivet i 2010. Bakgrunnen for lovendringen var, i følge forarbeidene, at gjennomføringen av direktivet krevde at det måtte innføres en absolutt grense for fengsling, jf. returdirektivets artikkel 15 nr. 6.¹⁵⁸ Det følger av denne artikkel at fengsling ikke kan overstige grensen på seks måneder som er satt i artikkel 15 nr. 5, unntatt *”for a limited period not exceeding a further twelve months in accordance with national law in cases where regardless of all their reasonable efforts the removal operation is likely to last longer..”* når dette skyldes manglende samarbeid eller forsinkelser i nødvendig dokumentasjon fra myndighetene i et annet land. Det betyr en absolutt grense for fengslig forvaring av utlendingen på 18 måneder.

Det fremgår imidlertid av forarbeidene til lovendringen at 18-månedersgrensen kun gjelder på forhold hvor returdirektivet kommer til anvendelse. Direktivet kommer til anvendelse på alle utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge. Departementet påpeker at direktivet som utgangspunkt kun kommer til anvendelse på identitetsfengslinger som gjøres for å sikre retur. Fengsling av en utlending som har oppholdstillatelse, men som det viser seg at har oppgitt falsk identitet til myndighetene, vil således falle utenfor direktivets anvendelsesområde. Det

¹⁵⁷ Vevstad (2010) s. 582

¹⁵⁸ Prop. 3 L (2010-2011) s. 52 og 53, jf. 2008/115/EF

fremkommer imidlertid av forarbeidene at det ikke er behov for noe skille mellom rene identitetsfengslinger og fengslinger med sikte på retur.¹⁵⁹ Bestemmelsen i § 106 fjerde ledd siste punktum gjelder således for alle fengslinger ved tvil om identitet, jf. § 106 første ledd bokstav a), med unntak av utlendinger som er utvist som følge av en straffedom.¹⁶⁰

Utlendingen kan bare fengsles inntil 18 måneder dersom vedkommende ikke samarbeider med utlendingsmyndighetene om å avklare sin identitet, eller dersom den lange fengslingstiden skyldes at man venter på reisedokumenter fra myndighetene i hjemlandet. Vilåårene er de samme som for fengsling utover 12 uker, jf. utlendingsloven § 106 fjerde ledd annet punktum.¹⁶¹

4.7.4.1 Konsekvensen av å måtte beslutte løslatelse

Grensen på 18 måneder er absolutt. Dersom utlendingen konsekvent nekter å samarbeide med politiet og politiet ikke klarer å verifisere utlendingens identitet i løpet av 18 måneder, skal vedkommende løslates. Betyr det da at hvis utlendingen bare nekter å samarbeide, så får han likevel bli i Norge? Utlendinger som ikke samarbeider om identitetsavklaring gjør dette fordi de ikke ønsker å returnere til hjemlandet. Høyesterett påpeker i Rt-2009-797¹⁶² at motvilje mot å reise tilbake til hjemlandet ikke alene kan begrunne varetektsfengsling. I slike saker vil det som regel foreligge unndragelsesfare dersom utlendingen løslates. Høyesterett understreker likevel at selv om det er fare for at utlendingen ”vil gå under jorden”, må fengslingstiden holdes opp mot forsvarlighetsbegrensningen.

Når politiet må løslate fordi fengslingstiden overstiger 18 måneder, vil utlendingen som oftest kunne ilegges meldeplikt eller bestemt oppholdssted, jf. utlendingsloven § 105. I tilfeller som dette vil stort sett vilkåret om unndragelsesfare være oppfylt. Det betyr at utlendingen må oppholde seg enten på mottak eller en for politiet kjent adresse, eller ved meldeplikt, melde seg hos politiet til faste dager og tider. Dersom utlendingen bryter meldeplikten eller opphol-

¹⁵⁹ Prop. 3 L (2010-2011) s. 54

¹⁶⁰ Se punkt 4.7.4.2

¹⁶¹ Se punkt 4.7.2

¹⁶² Avsnitt 23

der seg på annen adresse, gir det grunnlag for å fengsle vedkommende på nytt. Politiet vil fortsette å jobbe med identitetsavklaringen etter løslatelsen, og i det sikker identitet foreligger vil utlendingen pågripes og uttransporteres.

4.7.4.2 Unntak for straffedømte

Det fremgår direkte av ordlyden i § 106 fjerde ledd siste punktum at bestemmelsen ikke gjelder for utlendinger som er ”utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon.” Unntaksregelen kommer kun til anvendelse dersom utlendingen er ”utvist” som følge av det straffbare forholdet. Bakgrunnen for unntaksregelen er, i følge departementet, at det i unntakstilfeller vil kunne være hensiktsmessig å ha en utvidet mulighet til å fengsle utlendinger som er ilagt straff.¹⁶³

At myndighetene legger vekt på kriminalitetsbekjempelse fremgår klart av forarbeidene til 2008-loven¹⁶⁴ og til 2012-endringene. I sistnevnte uttaler departementet følgende: *”Et sentralt element i utlendingskontrollen er å hindre at utlendinger som begår kriminalitet får adgang til landet, eventuelt å stanse ytterligere kriminalitet fra utlendinger som har begått straffbare handlinger etter innreise, og som skal pålegges å forlate landet som følge av dette.”* Departementet drøfter her også forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser og kommer til den konklusjon at myndighetene kan legge vekt på hensynet til å beskytte samfunnet mot kriminalitet, ved vurderingen av om utlendinger med ulovlig opphold i landet skal fengsles i medhold av utlendingsloven § 106.¹⁶⁵

En utlending som har sonet en straff i Norge, og som er utvist som følge av den straffbare handlingen, kan ved løslatelse fengsles igjen dersom vilkårene etter utlendingsloven § 106 er oppfylt. Utlendingen kan i medhold av § 106 fjerde ledd siste punktum i praksis bli sittende på utlendingsinternatet på ubestemt tid i påvente av uttransportering.

Domstolen må imidlertid også ved fengsling av straffedømte alltid vurdere om videre fengsling er nødvendig og forholdsmessig, jf. utlendingsloven § 99.

¹⁶³ Prop. 3 L (2010-2011) s. 53

¹⁶⁴ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 288

¹⁶⁵ Prop. 138 L (2010-2011) s. 29 og 30

Nedre Romerikes kjennelse av 29. april 2009 er illustrerende. Utlendingen ble første gang fremstilt for fengsling 2. april 2007, etter utlendingsloven 1988 § 37 sjette ledd. Utlendingen var domfelt for å ha oppgitt uriktig personalia og utvist på bakgrunn av dette. Ved vurderingen av om videre fengsling er forholdsmessig, legger retten avgjørende vekt på at utlendingen selv kan bidra til å forkorte fengslingstiden ved å medvirke til å klarlegge sin identitet. Rettet uttaler blant annet: *”Sett hen til den manglende medvirkning, som viser at fremstilte spekulerer i at hans rette identitet ikke vil bli avdekket, finner ikke retten at fremdriften i etterforskningen kan tillegges noen avgjørende vekt i forholdsmessighetsvurderingen.”*

Videre understreker retten at undersøkelser som involverer utlandet erfaringsmessig tar tid og *”retten finner at hensynet til den sikkerhetsrisiko der er å ha uidentifiserte personer i landet må veie tyngst.”*

I dette tilfellet kom man likevel til et punkt hvor man så at det ikke var noen fremgang i identifiseringsarbeidet og politiet besluttet å løslate utlendingen i juni 2009, etter over 26 måneder i fengsel. Det innebærer at selv i tilfeller hvor utlendingen er utvist som følge av ilagt straff, vil det på et tidspunkt måtte besluttet løslatelse dersom det ikke er fremdrift i politiets arbeide med å klarlegge identiteten. Før eller siden vil man også her komme til et punkt hvor videre fengsling ikke lenger er å anse som forholdsmessig.

5 Avsluttende bemerkninger

I arbeidet med denne oppgaven har jeg sett på et betydelig antall upubliserte fengslingskjennelser. Gjennomgangen av rettspraksis har imidlertid vist at den ikke alltid er dekkende. En utlending med uavklart identitet frihetsberøves ofte kun i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b), altså fordi det er fare for unndragelse. Årsaken til dette er at i de fleste tilfeller hvor en utlending ikke samarbeider eller oppgir uriktig identitet, vil vilkåret om unndragelse være oppfylt. Det underbygges av bestemmelsen i utlendingsloven § 106a første ledd bokstav e, som sier at når det skal avgjøres om det foreligger fare for unndragelse, skal det blant annet legges vekt på om utlendingen har utvist manglende samarbeid ved identitetstvil. Dette, og det faktum at veldig mange fengsles både i medhold av § 106 a) og b), har også gjort at det har vært vanskelig å få en nøyaktig statistikk fra Politiets utlendingsenhet over hvor mange som fengsles på bakgrunn av uavklart identitet hvert år.

6 Litteraturliste

6.1 Litteratur

- Aall (2011) Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 3. utgave, Bergen 2011
- Auglend (2004) Auglend, Ragnar L., Mæland, Henry John og Røsandhaug, Knut, *Politirett*, 2. utgave, Bergen 2004
- Bjerke/Keiserud/Sæther (2011) Bjerke, Hans Kristian, Keiserud, Erik og Sæther, Knut Erik, *Straffeprosessloven Kommentartutgave*, Bind I og II, 4. utgave, Oslo 2011
- Bunæs/Vandvik/Kvigne (2004) Bunæs, Runa, Kvigne, Kristin Ottesen og Vandvik, Bjørn, *Utlendingsrett*, Oslo 2004
- Vevstad (2010) Vevstad, Vigdis, *Utlendingsloven Kommentartutgave*, Oslo 2010
- Øyen (2013) Øyen, Øyvind Dybvik, *Lærebok i utlendingsrett*, Oslo 2013

6.2 Juridiske artikler / utredninger

- Husabø/Suominen (2012) Husabø, Erling Johannes og Suominen, Annika Elisabet, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler*, Bergen 2. mars 2012

6.3 Publikasjoner

- PSTs trusselvurdering 2006 PST, *Trusselvurdering 2006*
<http://www.pst.no/media/utgivelser/trusselvurdering-2006/>
(siteret 19.02.14)
- Alias rapporten 2011 Oslo politidistrikt, *Bruk av forfalskede identitetsdokumenter, alias og falske identiteter i Oslo*
<https://www.nidsenter.no/Global/Dokumenter/ALIAS%20RAPPORTEN%202011.pdf> (siteret 20.02.14)

PU årsmelding 2012	<p>Politiets utlendingsenhet, <i>Årsmelding 2012</i></p> <p>https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_2218.pdf (sitert 03.03.14)</p>
Rapport 2012:2	<p>Brekke, Jan-Paul, <i>Missing - Asylum Seekers Who Leave Reception Centers in Norway</i>, Oslo: Institutt for samfunnsforskning (2012)</p> <p>http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-002 (sitert 12.02.14)</p>
Kripos' trendanalyse 2013-2014	<p>Kripos, <i>Den organiserte kriminaliteten i Norge – trender og utfordringer 2013-2014</i></p> <p>https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/kripos/Vedlegg_2014.pdf (sitert 05.03.14)</p>

6.4 Lovgivning

6.4.1 Norske lover

1902	Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr. 10
1967	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
1981	Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr. 25
1995	Lov om politiet (politiloven) av 4. august 1995 nr. 53
1999	Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai nr. 30
2008	Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 15. mai 2008 nr. 35

6.4.2 Traktater

EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Roma 4. november 1950
-----	--

6.4.3 EU-direktiver og forordninger

2003/110/EF	Rådsdirektiv 2003/110/EF om bistand ved transitt i forbindelse med utsendelse med fly
2008/115/EF	Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (Returdirektivet)
EU nr. 604/2013	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsettelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne
2013/33/EU	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse

6.5 Forskrifter

2009	Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) av 15. oktober 2009 nr. 1286
2009	Forskrift om Politiets utlendingsinternat (utlendingsinternatforskriften) av 23. desember 2009 nr. 1890

6.6 Rettspraksis

6.6.1 Norske dommer og kjennelser

Rt. 1993 s. 950
Rt. 1994 s. 423
Rt. 1999 s. 489
Rt. 1999 s. 1460
Rt. 2006 s. 1121

Rt. 2007 s. 7
Rt. 2009 s. 648
Rt. 2009 s. 797
Rt. 2010 s. 812
HR-1993-970-S
HR-1993-1255-S
LG-2006-120171
LB-2006-63872
LB-2010-144856
LB-2010-185293
LB-2010-203073
TOSLO-2011-33112

6.6.1.1 Upubliserte kjennelser

Nedre Romerike tingretts kjennelse av 29. april 2009
Oslo tingretts kjennelse av 25. mars 2010
Borgarting lagmannsretts kjennelse av 16. september 2010
Borgarting lagmannsretts kjennelse av 29. september 2010
Borgarting lagmannsretts kjennelse av 23. desember 2010
Borgarting lagmannsretts kjennelse av 19. januar 2011
Oslo tingretts kjennelse av 24. februar 2011
Oslo tingretts kjennelse av 2. mars 2012
Oslo tingretts kjennelse av 18. mai 2012
Oslo tingretts kjennelse av 17. oktober 2012
Nedre Romerike tingretts kjennelse av 13. desember 2012
Gulating lagmannsretts kjennelse av 19. desember 2012
Oslo tingretts kjennelse av 16. januar 2013
Nedre Romerike tingretts kjennelse av 18. februar 2013
Borgarting lagmannsretts kjennelse av 29. august 2013
Borgarting lagmannsretts kjennelse av 22. oktober 2013

6.6.2 Internasjonale dommer

Sak 13229/03	Case of Saadi v. The United Kingdom, The European Court of Human Rights, Strasbourg 29 January 2008
Sak 37201/06	Case of Saadi v. Italy, The European Court of Human Rights, Strasbourg 28 February 2008
Sak 10664/05	Case of Mikolenko v. Estonia, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 8 October 2009

6.7 Forarbeider

6.7.1 NOU

NOU 2004:20	<i>Ny utlendingslov</i>
NOU 2009:15	<i>Skjult informasjon – åpen kontroll</i>
NOU 2013:9	<i>Politianalysen</i>

6.7.2 Proposisjoner

Prop. 138 L (2010-2011)	<i>Endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til fengsling mv.)</i>
Prop. 1 S (2013-2014)	For budsjettåret 2014, Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Prop. 3 L (2010-2011)	<i>Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)</i>
Ot. prp. nr. 83 (1991-1992)	<i>Om lov om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)</i>
Ot. prp. nr. 17 (1998-1999)	<i>Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemd for utlendingssaker m.v.)</i>
Ot. prp. nr. 64 (1998-1999)	<i>Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven m v (etterforskningsmetoder m v)</i>
Ot. prp. nr. 66 (2001-2002)	<i>Om lov om endringer i straffeprosessloven mv.</i>
Ot. prp. nr. 28 (2006-2007)	<i>Om lov om endring i utlendingsloven (utlendingsinternat)</i>
Ot. prp. nr. 75 (2006-2007)	<i>Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)</i>

6.7.3 Stortingsdokumenter

St. meld. nr. 21 (2003-2004) *Styringsforhold på utlendingsfeltet*

6.7.4 Andre regjerings- og stortingsdokumenter

POD tildelingsbrev 2014 Tildelingsbrev 2014, Politidirektoratet
http://www.regjeringen.no/pages/38170935/2014/Tildelingsbrev_2014_POD.pdf#search=pod%20tildelingsbrev%202014®j_oss=1 (sitert 19.03.14)

Asylavtale H, FrP, V, KrF *Avtale om gjennomføringspunkter om utlendingsfeltet fremforhandlet av Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre.*
<http://mm.aftenposten.no/2014/02/28-asylavtale/270212-ASYLAVTALE.pdf> (sitert 20.03.14)

6.8 Rundskriv

6.8.1 Riksadvokaten

RA-2005-370 *Retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingssaker mv. av 1. desember 2008*

6.8.2 Politidirektoratet

RPOD-2010-11 *Politiets utøvelse av utlendingskontroll på territoriet, herunder i grenseområdene*

RPOD-2012-5 *Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven*

6.8.3 UDI

RS-2010-024	<i>Utvisning etter utlendingsloven §§ 66, 67 og 68 – brudd på utlendingsloven og/eller straffbare forhold</i>
RS-2010-155	<i>Retningslinjer for verifisering i utlendingssaker</i>
RS-2010-183	<i>Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige, mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 88</i>
RS-2012-009	<i>Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven</i>
RS-2012-022	<i>DNA-tester i asylsaker</i>

6.9 Nettsider

Landinfo	Landinfo http://www.landinfo.no/id/1901.0 (sitert 04.02.14)
NID	Nasjonalt ID-senter https://www.nidsenter.no (sitert 04.02.14)
POD	Politidirektoratet, <i>Opprettelsen av Politidirektoratet</i> https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/historie/ (sitert 04.02.14)
Regjeringen	Regjeringen, Justis- og beredskapsdepartementet http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring.html?id=1134 (sitert 04.02.14)
UDI	UDI, <i>Om UDI – Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?</i> http://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/#link1 (sitert 04.02.14)
UNE	UNE, <i>Om UNE</i> http://www.une.no/no/om-oss/ (sitert 04.02.14)